



JUAN GABRIEL TOKATLIAN  
*(Compilador)*

---

COLOMBIA  
Y  
ESTADOS UNIDOS

PROBLEMAS  
Y  
PERSPECTIVAS

---

TM EDITORES  
COLCIENCIAS • IEPRI

**Juan Gabriel Tokatlian**

es sociólogo de la Universidad de Belgrano, Buenos Aires, y M A PhD en relaciones internacionales de The Johns Hopkins University, Washington, DC. Cofundador, en 1982, y director, entre 1987 y 1994, del Centro de Estudios Internacionales (CEI) de la Universidad de los Andes, Bogotá.

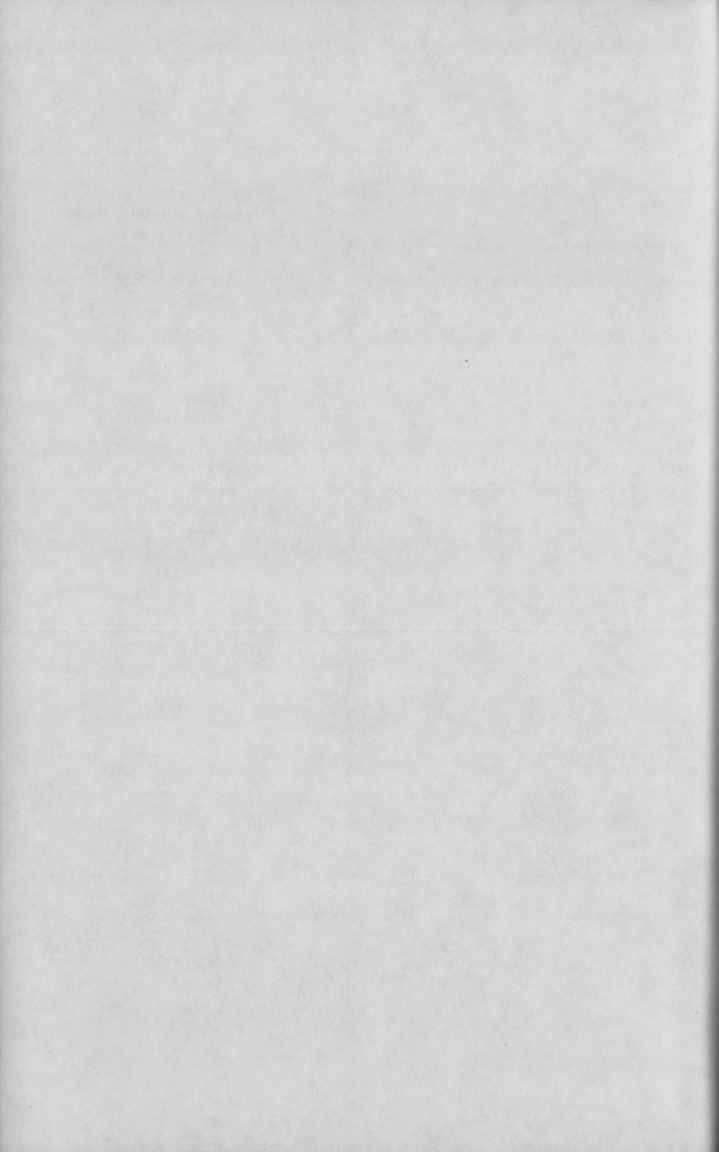
Ilustración de carátula:  
*Los nadadores II*, 1941-1942  
Fernand Léger  
(Detalle)

estudios internacionales

# COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

JUAN GABRIEL TOKATLIAN  
Compilador





# COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

JUAN GABRIEL TOKATLIAN  
Compilador





• **TERCER MUNDO S.A.** SANTAFÉ DE BOGOTÁ  
TRANSV. 2a. A. No. 67-27, TELS. 2550737 - 2551539, A.A. 4817, FAX 2125976

COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS  
PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

JUAN GABRIEL TOKATIAN  
Compilador

esta publicación ha sido realizada con la colaboración financiera de colciencias,  
entidad cuyo objetivo es impulsar el desarrollo científico y tecnológico de colombia

diseño cubierta: tm editores

primera edición: abril de 1998

© 1998, tm editores en coedición con iepri y colciencias

ISBN 958-601-754-0

edición, impresión y encuadernación:  
tercer mundo editores

impreso y hecho en colombia  
printed and made in colombia



## CONTENIDO

MIEEMBROS DE LA COMISI3N	xv
NOTA RELIMINAR	xix
INTROUCCI3N	xxi
<i>Luisorge Garay</i>	

### Primera Parte INFORME DE LA COMISI3N

Capítulo 1	
COLOMBIA: UNA NUEVA SOCIEDAD EN UN MUNDO NUEVO	3
Informe de la comisi3n de análisis y recomendaciones sobre las relaciones entre Colombia y Estados Unidos	3
Introducci3n	3
El proceso actual de globalizaci3n	5
Caracterizaci3n de la sociedad colombiana	9
Colombia y Estados Unidos en el nuevo escenario mundial	21
Las relaciones entre Colombia y Estados Unidos	34
Agenda e instituciones	43
Recomendaciones generales	66
Específicas	68
Análisis de nuestros internacionalistas	78
<i>Alfonso López Michelsen</i>	

### Segunda Parte ENSAYOS

Capítulo 2	
ASUNDS ESENCIALES	85
La política exterior estadounidense de la posguerra fría América Latina	85
<i>Michael Desch</i>	
Holando duro. La política internacional antinarc3ticos e los Estados Unidos en los años noventa	103
<i>Ruce Bagley</i>	

Las relaciones bilaterales entre los Estados Unidos y Colombia en el campo del medio ambiente <i>Manuel Rodríguez Becerra</i>	119
Una comparación de los esfuerzos de los grupos de migrantes del hemisferio occidental para influenciar la política estadounidense hacia sus países de origen <i>Cristopher Mitchell</i>	149
Colombia y los Estados Unidos: cultura, minorías y religión <i>Fernando Uricoechea</i>	164
Colombia y Estados Unidos. Educación, ciencia y tecnología <i>Sergio Fajardo V.</i>	186
<b>Capítulo 3</b>	
<b>ASUNTOS POLÍTICOS</b>	209
Manejo de imagen, comunicaciones y cabildeo de Colombia en Estados Unidos. Antecedentes y recomendaciones <i>Miguel Silva</i>	209
Cooperación judicial y presos en Estados Unidos <i>Victor Manuel Moncayo Cruz</i>	224
Colombia y Estados Unidos en los foros multilaterales <i>Andrés Franco</i>	239
Iniciativas para restablecer la interlocución de Colombia en Washington <i>Mauricio Jiménez Pérez</i>	275
La intermística del proceso estadounidense de formulación de políticas <i>James N. Rosenau</i>	297
Colombia y el Estado federado de la Florida <i>Anthony P. Maingot</i>	313
<b>Capítulo 4</b>	
<b>ASUNTOS ECONÓMICOS</b>	325
Estrategia económica colombiana: la dimensión internacional <i>Albert Fishlow</i>	325
Las relaciones de inversión colombo-estadounidenses <i>Gary Haufbauer y Barbara Kotschwar</i>	337



La diversificación de la inversión extranjera directa en Colombia: respaldo económico para una mayor autonomía <i>Anna Lea Mejía</i>	356
Recomendaciones sobre las relaciones entre Colombia y Estados Unidos - sector petróleo <i>José Fernando Isaza</i>	377

**Tercera Parte**  
ENCUESTAS

ENCUESTAS DE OPINIÓN COLOMBIANA SOBRE TEMAS RELACIONES BILATERALES	
1. Yankelovich	397
2. Encuesta Public Opinion Strategies	405

**Cuarta Parte**  
ANEXOS

ANEXOS GENERALES	421
1. Informe sobre derechos humanos Colombia, 1996	421
2. Informe anual DDHH en el mundo, 1977	423
3. Observaciones finales de la ONU al cuarto informe de Colombia sobre derechos humanos (abril/97)	429
4. Estrategia antidrogas en el hemisferio	435
5. Estado de avance de los grupos de trabajo del ALCA (abril 1997)	440
6. Proyecto para la reforma del sector justicia	444
7. Acuerdo entre el gobierno de la República de Colombia y el gobierno de los estados unidos de américa para suprimir el tráfico ilícito por mar	446
8. Tratado de extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América	451
9. Memorando de entendimiento entre el gobierno de la República de Colombia y el gobierno de los Estados Unidos de América sobre la transferencia (el uso) la seguridad y el seguimiento de la utilización de los artículos, los servicios o el adiestramiento conexo que el gobierno de los Estados Unidos de América pueda suministrar al gobierno de la República de Colombia	459

ANEXOS ESTADÍSTICOS (AE)	463
E1. Personal militar estadounidense en servicio activo en América Latina	463
E2. Comercio internacional de drogas	463
E3. Incremento en el número de drogas y sustancias bajo control internacional 1912-1995	464
E4. Narcotraficantes capturados 1990-1996	464
E5. Hectáreas erradicadas de coca y amapola 1986-1996	465
E6. Precursores químicos líquidos y sólidos decomisados 1986-1996	465
E7. Datos demográficos sobre colombianos y dominicanos en Nueva York	466
E8. Extranjeros ingresados al país entre 1990-1995	471
E9. Actas de recuperación de estadounidenses (mayo 1997)	473
E10. Becas otorgadas a colombianos para estudios de posgrado en Estados Unidos	473
E11. Relaciones con los Estados Unidos, datos históricos (abril 1997)	474
E12. Misiones, embajadas, agregadurías comerciales, militares y consulados de Colombia en el exterior	477
E13. Estrategia económica colombiana	478

## Cooperación judicial y presos en Estados Unidos

131	Victor Manuel Montoya Cruz	ANEXOS GENERALES
132	Colombia y Estados Unidos	1
133	Informe anual DDMH en el mundo, 1977	2
139	Operaciones finales de la ONU al cuarto informe de Colombia sobre derechos humanos (abril 97)	3
138	Estrategia antidrogas en el hemisferio	4
140	Estado de avance de los grupos de trabajo del ALCA (abril 1997)	5
144	Proyecto para la reforma del sector judicial	6
145	Acuerdo entre el gobierno de la República de Colombia y el gobierno de los Estados Unidos de América para suministrar el tráfico lícito por mar, sobre el abastecimiento de opio y derivados	7
146	Tratado de extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América	8
151	Memorando de entendimiento entre el gobierno de la República de Colombia y el gobierno de los Estados Unidos de América sobre la transacción (el uso) la seguridad y el cumplimiento de la legislación de los Estados Unidos o el abastecimiento cono que el gobierno de los Estados Unidos de América pueda suministrar al gobierno de la República de Colombia	9
153	Gary Katschauer y Barbara Katschauer	10

**COMISIÓN COLOMBIA-ESTADOS UNIDOS**

FERNANDO CEPEDA ULLOA  
GUILLERMO FERNÁNDEZ DE SOTO  
LUIS JORGE GARAY SALAMANCA  
RAFAEL PARDO RUEDA  
RODRIGO PARDO GARCÍA-PEÑA  
ENRIQUE SANTOS CALDERÓN  
ÁLVARO TIRADO MEJÍA  
JUAN GABRIEL TOKATLIAN

**SECRETARÍA TÉCNICA**  
MARIANA ESCOBAR ARANGO

**ASISTENTES**

SANDRA BORDA  
CARLOS J. GONZÁLEZ

ANEXOS ESTADÍSTICOS (AN)	951
E1. Personal militar estadounidense en servicio activo en América Latina	963
E2. Comercio internacional de drogas	963
E3. Incremento en el número de drogas y sustancias bajo control Internacional 1913-1995	964
E4. Narcotraficantes capturados 1990-1996	964
E5. Hectáreas erradicadas de coca y amapola 1991-1991-1996	965
E6. Pesquisas químicas, biológicas y ecológicas de drogas 1991-1996	965
E7. Datos demográficos sobre inmigrantes colombianos y cubanos en Nueva York	966
E8. Extranjeros ingresados a Estados Unidos 1991-1991	971
E9. Actas de recuperación de drogas 1991-1991	971
E10. Becas otorgadas por el gobierno de Estados Unidos a ciudadanos colombianos 1991-1991	972
E11. Relaciones diplomáticas entre Colombia y Estados Unidos 1991-1991	974
E12. Misiones, embaixadas y consulados colombianos en Estados Unidos 1991-1991	975
E13. ALVARO TORO MARTÍNEZ	975
JUAN GABRIEL TOKATIAN	975

SECRETARÍA TÉCNICA  
 MARIANA ESCOBAR ÁRANGO

ASISTENTES

SANDRA BORDA  
 CARLOS J. GONZÁLEZ

## MIEMBROS DE LA COMISIÓN

**Fernando Cepeda Ulloa.** Doctor en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Colombia. Estudios de posgrado de Ciencia Política en la New School for Social Research en Nueva York, Estados Unidos. Fundó el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes y promovió la Facultad de Derecho, el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (Cider) y el Centro de Estudios Internacionales (CEI) de la misma universidad. Fue ministro de Gobierno, ministro de Comunicaciones, embajador de Colombia en el Reino Unido, embajador de Colombia en Canadá y representante permanente de Colombia en Naciones Unidas. Ha escrito sobre los temas de desarrollo político y relaciones internacionales. Sus libros más recientes son *Dirección política de la reforma económica* (Santafé de Bogotá: Fonade-DNP, 1994) y *La corrupción en Colombia* (Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1995).

**Guillermo Fernández de Soto.** Doctor en Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Especializado en Ciencias Socioeconómicas de la misma universidad. Ha sido asesor legal de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Viceministro de Relaciones Exteriores y ministro encargado del mismo despacho. Consultor de Naciones Unidas y del PNUD. Secretario general de la Nueva Fuerza Democrática. Decano de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano de Bogotá. Director del Centro de Estudios Internacionales "El Foro Interamericano". Presidente de la Cámara de Comercio de Bogotá. Presidente de la Asociación Iberoamericana de Cámaras de Comercio (AICO). Director general de la Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial (CIAC). Presidente del Comité Colombiano del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC). Entre sus principales publicaciones se destacan *Reflexiones sobre política internacional* (Santafé de Bogotá: Kimpes, 1992); *Contadora: una solución latinoamericana* (Santafé de Bogotá: Imprenta Nacional, 1985) y *La Perestroika en América Latina* (Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1989).

**Luis Jorge Garay Salamanca.** Realizó estudios de Ingeniería Industrial en la Universidad de los Andes y de doctorado en Economía en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) en Cambridge, Estados Unidos. Investigador visitante de la Universidad de Oxford, Inglaterra y de Cambridge, Inglaterra, y en el Banco Interamericano de Desarrollo. Asesor de los ministros de Hacienda de Colombia en las negociaciones de la deuda externa y en la programación macroeconómica entre 1984 y 1991 y asesor del Ministerio de Comercio Exterior en integración económica durante 1992. Autor de más de una decena de libros y de una veintena de artículos publicados en revistas especializadas tanto en Colombia como en el exterior en los temas de comercio internacional, integración económica, deuda externa, política macroeconómica y economía industrial. Sus últimos libros son *Descentralización, bonanza petrolera y estabilización* (Santafé de Bogotá: Cerec/Fescol, 1994) y *América Latina ante el reordenamiento económico internacional* (Santafé de Bogotá: Editorial Universidad Nacional, 1994).

**Rafael Pardo Rueda.** Economista de la Universidad de los Andes. Maestría en Desarrollo Regional del Institute of Social Studies de La Haya, Holanda. Estudios en Relaciones Interna-

cionales de la Universidad de Harvard en Cambridge, Estados Unidos. Fue director del Plan Nacional de Rehabilitación, consejero presidencial para la Paz, consejero presidencial para la Seguridad y ministro de Defensa. Autor de varios artículos sobre desarrollo regional y seguridad. Su último libro se titula *De primera mano* (Santafé de Bogotá: Norma, 1996).

**Rodrigo Pardo García-Peña.** Director del Centro de Estudios Internacionales (CEI) y del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Ex ministro de Relaciones Exteriores, ex embajador de Colombia en Venezuela, ex viceministro de Relaciones Exteriores y ex consejero Presidencial. Ha sido profesor e investigador en el área de política colombiana y política exterior y ha publicado artículos académicos sobre estos temas. Ha desempeñado diversos trabajos periodísticos y actualmente es columnista de *Cambio 16*. Coautor de *Contadora: desafío a la diplomacia tradicional* (Bogotá: Editorial Oveja Negra, 1985) y de *Política exterior colombiana: ¿de la subordinación a la autonomía?* (Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1998).

**Enrique Santos Calderón.** Graduado en Filosofía y Letras de la Universidad de los Andes y especializado en Ciencias Políticas en la Universidad de Munich. Subdirector de *El Tiempo* y director de su *Edición Dominical*. Ha ganado en tres ocasiones el Premio Nacional de Periodismo por su columna de opinión "Contraescape". Obtuvo el "Premio Internacional de Periodismo Rey de España". En compañía con Gabriel García Márquez fundó la revista *Alternativa*. Ha sido presidente del Círculo de Periodistas de Bogotá (CPB). Fue fundador del Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (CSPP). Fue miembro de la Comisión Negociadora con el M-19 y el EPL durante el gobierno Betancur. Es miembro del Comité Ejecutivo del International Press Institute (IPI) y vicepresidente regional de la Comisión de Libertad de Prensa de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP). Autor de *La guerra por la paz* (Bogotá: Cerec, 1985) y *Fuego cruzado* (Santafé de Bogotá: Cerec, 1989).

**Álvaro Tirado Mejía.** Doctor en Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia. Estudios de posgrado en Economía Agrícola, Iedes, en París, Francia. Doctorado en Historia, Universidad de París I. Profesor honorario de la Universidad Nacional de Colombia en donde ha sido decano y vicerrector. Actualmente es investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional. En varias ocasiones ha participado en la Asamblea General de las Naciones Unidas y en la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, como embajador en Misión Especial. Embajador de Colombia ante la Confederación Helvética. Consejero presidencial. Expresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y miembro de dicho órgano de la OEA, en el período 1992-1995, y reelecto para el período 1996-1999. Autor de más de una docena de obras sobre Historia, Derecho y Relaciones Internacionales. Entre sus últimos libros se destacan *Colombia en la ONU (1945-1995)* (Santafé de Bogotá: 1995) y *Nueva historia de Colombia* (Santafé de Bogotá: Editorial Planeta, 1989).

**Juan Gabriel Tokatlian.** Sociólogo de la Universidad de Belgrano en Buenos Aires, Argentina. M.A. y Ph.D. en Relaciones Internacionales de The Johns Hopkins University School of Advanced International Studies en Washington D.C., Estados Unidos. Profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia donde se desempeña como investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Co-fundador del Centro de Estudios Internacionales (CEI) de la Universidad de los Andes. Autor de varios textos y artículos sobre relaciones internacionales, política exterior colombiana, narcotráfico y diplomacia colombo-estadounidense. Su último libro se titula *En el límite: la (torpe) norteamericanización de la guerra contra las drogas*. (Santafé de Bogotá: Norma/Cerec, 1997).

## SECRETARÍA TÉCNICA

**Mariana Escobar Arango.** Politóloga de la Universidad de los Andes. Fue asesora de estudios regionales para la Consejería Presidencial de Derechos Humanos. Ha sido profesora de la Universidad de los Andes en el tema de violencia y derechos humanos en Colombia. Actualmente se desempeña como investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia.

Harvard en Cambridge, Estados Unidos.

Después de haber sido profesor en la Universidad de los Andes, en Bogotá, Colombia, y en la Universidad de los Andes, en Mérida, Venezuela, se trasladó a la Universidad de los Andes, en Bogotá, Colombia, donde se desempeñó como profesor de Historia y Relaciones Internacionales. Actualmente es profesor de Historia y Relaciones Internacionales en la Universidad de los Andes, en Bogotá, Colombia.

Ha sido profesor e investigador en el área de política y ha publicado artículos académicos sobre estos temas en periódicos y actualmente es columnista de *Caracas* y de *la Jornada* (Bogotá, Editorial Oveja Negra). Autor de *La subordinación a la autonomía?* (Bogotá, Editorial Oveja Negra, 1975).

Estudió en Filosofía y Letras de la Universidad de los Andes y en la Universidad de Munich, Subdirector de *El Financiero*. Ha ganado en tres ocasiones el Premio Nacional de Literatura "Contrapeso". Obtuvo el Premio Interamericano de periodismo con Gabriel García Márquez, fundó la revista del Círculo de Periodistas de Bogotá (CPR). Fue fundador de los Premios Pulizoy (CPR). Fue miembro de la Comisión durante el gobierno Rotondo. Es miembro del Comité Ejecutivo (1970) y vicepresidente regional de la Confederación Interamericana de Prensa (CIP). Autor de *Legión y su orgullo* (Barral de Bogotá, Cerezo, 1975).

Estudió Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia y en la Agrícola, Jesús, en París, Francia. Doctorado en Filosofía honorario de la Universidad Nacional de Colombia. Director. Actualmente es investigador del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional. Es vicepresidente General de las Naciones Unidas y en la Asamblea de los Estados Americanos, como embajador en Misión Especial de la Confederación Helvética. Consejero presidencial, Experto en Derechos Humanos, y miembro de dicho organismo, y asesor para el período 1976-1979. Autor de *Historia, Derecho y Relaciones Internacionales. Ensayo sobre la ley (1945-1975)* (Santafé de Bogotá, 1975) y *Nuestro mundo* (Bogotá, Editorial Planeta, 1980).

Estudió en la Universidad de Belgrano en Buenos Aires, Argentina. Profesor de Relaciones Internacionales de The Johns Hopkins University School of Advanced International Studies en Washington D.C., Estados Unidos. Profesor asociado de la Universidad de los Andes, en Bogotá, Colombia donde se desempeñó como investigador de Relaciones Internacionales (1976). Co-fundador del Círculo de Periodistas (CPR) de la Universidad de los Andes. Autor de varios libros de Relaciones Internacionales, política exterior colombiana, nacionalismo y autonomías. Su último libro se titula *En el Entre-Andes: la política exterior de Colombia* (Santafé de Bogotá: Norma/Cerezo, 1979).



## NOTA PRELIMINAR

El presente libro contiene el informe final de la Comisión de Análisis y Recomendaciones sobre las Relaciones entre Colombia y Estados Unidos y parte del material que enriqueció ampliamente los debates de los miembros de la misma. El resultado de la labor de compilación de este texto es el siguiente:

1. Una introducción a cargo de Luis Jorge Garay, miembro de la Comisión, que recoge el espíritu de las discusiones de la misma.
2. El texto del informe final de la Comisión.
3. Un artículo de prensa del ex presidente Alfonso López Michelsen, que presenta una visión crítica del informe de la Comisión.
4. Dieciséis estudios temáticos solicitados a especialistas nacionales y estadounidenses.
5. Anexos:
  - 5.1 Dos encuestas. La primera es una encuesta de opinión pública realizada en Colombia para sondear percepciones sobre las relaciones bilaterales. La segunda, fue aplicada por una firma estadounidense a asesores del Congreso de Estados Unidos para conocer la imagen que estos funcionarios tienen de Colombia.
  - 5.2 Un compendio de documentos, datos, estadísticas e instrumentos jurídicos relativos a las relaciones bilaterales.

El presente libro contiene el informe final de la Comisión de Análisis y Recomendaciones sobre las Relaciones entre Colombia y Estados Unidos y parte del material que condujo ampliamente los debates de los miembros de la misma. El resultado de la labor de compilación de este texto es el siguiente:

Una introducción a cargo de Luis Jorge Garzay, miembro de la Comisión, que recoge el espíritu de las discusiones de la misma.  
 El texto del informe final de la Comisión.  
 Un artículo de prensa del ex presidente Alfonso López Michelsen, que presenta una visión crítica del informe de la Comisión.  
 Diecisiete estudios temáticos solicitados a especialistas nacionales y extranjeros.

Anexos:

- 2.1. Dos encuestas. La primera es una encuesta de opinión pública realizada en Colombia para sondar percepciones sobre las relaciones bilaterales. La segunda, fue aplicada por una firma estadounidense a miembros del Congreso de Estados Unidos para conocer la imagen que estos ciudadanos tienen de Colombia.
- 2.2. Un compendio de documentos, datos, estadísticas e instrumentos jurídicos relativos a las relaciones bilaterales.

## INTRODUCCIÓN

### LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

Luis Jorge Garay Salamanca<sup>1</sup>

El Informe de la Comisión trata de las relaciones entre dos países: Estados Unidos, país que ostenta la condición de hegemón —o cuasi-hegemón— a nivel mundial, y Colombia, cuyas políticas tanto externa como doméstica están influenciadas por la existencia atípica de problemáticas como la persistencia de variadas formas de violencia de origen político y la reproducción de las secuelas asociadas con el narcotráfico y el crimen internacional, que agravan y potencializan aquellos problemas comunes de los países atrasados.

Estas relaciones se desarrollan en un escenario mundial nuevo y en permanente recomposición. La finalización de la *Guerra Fría*, el perfeccionamiento de las armas estratégicas, la desaparición del colonialismo y las formas primarias de imperialismo, la internacionalización del capital y de los mercados, la instauración de un nuevo esquema de organización de la producción y acumulación del capital, la reconfiguración de flujos migratorios, el deterioro ambiental, el desarrollo de los medios de comunicación, principalmente de aquéllos que se fundamentan en el avance de la sistematización, tanto en la cobertura como en la interacción a distancia de la información, son algunos de los formidables cambios ocurridos en las estructuras sociales durante los últimos años en el mundo.

El hombre, perplejo, se esfuerza por interpretar y encontrar el sentido de estas fuerzas globalizadoras y encauzarlas dentro de una sociedad cada vez más internacionalizada que parece avanzar aún de manera inconsulta con las necesidades perdurables del espíritu humano.

Si bien no se ha logrado desarrollar un verdadero esquema teórico y conceptual para el estudio integral de las relaciones internacionales contemporáneas, el enfoque analítico sobre la globalización es una de las propuestas de interpretación de estos cambios que más ha logrado avanzar, aunque dista mucho de poder ser considerada como teoría acabada.

La globalización puede pensarse como un proceso amplio y profundo de transformaciones en las relaciones entre sociedades, naciones y culturas que

1 El autor quiere agradecer especialmente a Juan Gabriel Tokatlian por los útiles comentarios y sugerencias, sin que sea responsable de los errores y omisiones de este ensayo. Más importante aún, reconocer con toda sinceridad el papel insustituible que Juan Gabriel desarrolló desde la misma gestación de la idea hasta la culminación de las labores de la Comisión con la publicación del presente libro.

representa una nueva fase del capitalismo mundial. Con la profundización del proceso de transnacionalización se modifica sustancialmente “*la economía política de las relaciones internacionales*” en las esferas económica, política y cultural en las que se desenvuelve el actual proceso de globalización<sup>2</sup>.

En términos “ideales”-teleológicos, el perfeccionamiento de la globalización en su máxima expresión implicaría la ausencia de Estados soberanos y el predominio de super-organizaciones internacionales supervisoras del cumplimiento de normas rectoras de comportamiento económico-político a nivel transnacional bajo el imperio de un conjunto esencial de valores comunes entre sociedades —como miembros partícipes de una gran sociedad global (la “*aldea global*”)—. Para alcanzar ese “estado social ideal”, el “Estado mundial” requiere como precondición de la existencia de una verdadera sociedad mundial creyente de la presencia de unas instancias globalizadas con la autonomía relativa —delegada por decisión de la propia sociedad mundial— y los medios suficientes para la gestión de una política efectiva a nivel global.

En la actualidad la globalización se caracteriza primordialmente por el creciente poder del capital y del mercado en relación tanto con el trabajo como con el propio Estado. No obstante, el Estado-nación es una entidad resistente por naturaleza a un proceso conducente al debilitamiento de la soberanía territorial y de la autonomía en la conducción de sus relaciones internacionales. De ahí que la globalización no sólo se enfrente a las dificultades de transformación del Estado-nación desarrollado con el capitalismo durante la última centuria, sino que su perfeccionamiento requiera necesariamente avanzar en el tránsito hacia “nuevas formas” de relacionamiento y organización económica, política y cultural entre sociedades, que van más allá de las tradicionales desarrolladas en el marco de la diplomacia clásica —en los ámbitos territorial y de seguridad nacional—.

A diferencia de lo argumentado desde ciertas ópticas —como es el caso de la perspectiva neoliberal radical— la globalización es un proceso dialéctico, contradictorio, desigual, heterogéneo, discontinuo, asincrónico entre esferas y espacios —a nivel multilateral, regional, nacional y local—, y de naturaleza estructural de largo plazo que se desarrolla bajo el papel catalizador del(os) país(es) “*hegemon(es)*” del sistema en su conjunto.

Al no ser un proceso lineal y homogeneizante, antes por el contrario, la globalización da lugar a riesgo, ambivalencia, complejidad, desorden, contin-

2 La esfera económica, referida al arreglo social para la producción, intercambio, distribución y consumo de bienes y servicios —bajo propósitos-desafíos colectivos perdurables como el desarrollo sustentable y la preservación del medio ambiente—; la política, relacionada con el ordenamiento social para la coordinación, aplicación y legitimación del uso del poder en sus diversas formas desde la más visible-inmediata como es el aparato militar y policivo para la conservación del orden público y la preservación de la seguridad territorial hasta la más mediatizada-elaborada como es la estructura jurisdiccional para velar por el imperio de los principios rectores-reglas de juego sobre las conductas y convivencia ciudadanas —incluyendo las regulaciones del comportamiento de los agentes económicos en el mercado—; y la cultural, como la conciencia social representada por los valores, creencias, principios, preferencias y gustos de la población, recreada permanentemente por la historia de la propia sociedad.

genca en correspondencia con las contradicciones, conflictos, mutaciones y requerimientos de la evolución del propio sistema social a nivel de los espacios local, regional y transnacional.

## El actual modelo económico en el proceso de globalización

En esta etapa del proceso de globalización el modelo económico preponderante es de corte neoliberal, basado en un mercado en competencia abierta mediante la liberación de la movilidad de bienes, capitales y servicios entre países, la privatización de amplios espectros de la actividad y, en fin, la *reforma estructural* de las economías de naciones del Tercer Mundo y de las denominadas economías socialistas en proceso de transformación a una economía de mercado.

Uno de los rasgos distintivos de la presente etapa del proceso de globalización reside en la liberación de los mercados internacionales de bienes, capitales y servicios, pero *no* del mercado de trabajo, específicamente al impedirse progresivamente la libre movilidad de la mano de obra de países en desarrollo a los países industrializados y al irse dando cabida en círculos cada vez más extendidos de los países del norte a la tesis en favor de una cierta homologación de los estándares laborales alrededor del mundo —aduciendo, para la defensa de sus propios intereses egoístas y no necesariamente con un sentido altruista en beneficio de la humanidad, una presumible inequidad en el intercambio en favor de los países del sur por la existencia de salarios y estándares más bajos que los vigentes en el norte.

El modelo imperante está orientado rigurosamente por la óptica neoliberal, consecuente con la búsqueda del desarrollo de una sociedad civil bajo un régimen de mercado: hacia una cultura más individualista, competitiva y disciplinada bajo las leyes de la competencia.

## Sobre la globalización y las relaciones internacionales

El análisis de las relaciones internacionales contemporáneas exige la comprensión de los principales cambios estructurales ocurridos. Entre ellos el de la transformación de la lógica y naturaleza de los Estados-naciones y el del relacionamiento Estado-sociedad civil. Precisamente aquí reside una razón por la cual las teorías liberales clásica y neoclásica y la marxista clásica del imperialismo no pueden ser aplicadas para el análisis de la nueva realidad del sistema capitalista contemporáneo.

En el contexto de la globalización asumen unos alcances más restringidos los conceptos tradicionales de soberanía y autonomía nacionales —más apropiadamente representados mediante acepciones como las de “soberanía perforada” o “autonomía relativa”.

La profundidad y alcance de la globalización no son similares entre distintos países y grupos de países, sino que varían sustancialmente de acuerdo con su posición estratégica y poderío en el sistema mundial. En un extremo se encuentra Estados Unidos que por desempeñar el papel de país “*hegemón* o *cuasi-hegemón*” en el sistema, puede usufructuar de una menor pérdida de autonomía

relativa con respecto a otros países, además de adquirir la capacidad de influir de manera determinante en la definición y desarrollo del esquema y la agenda de relacionamiento en la comunidad internacional.

El proceso de globalización no implica *per se*, en la práctica real, la predeterminación absoluta e irremediable de la situación de cada nación en el sistema internacional-global, independiente de las acciones, políticas y relaciones que ésta pueda desarrollar espacialmente con otras naciones o grupos de naciones.

Al menos en esta etapa de la configuración de una nueva división internacional del trabajo y de un nuevo patrón de especialización en el contexto de la dinámica geopolítica y económica propia de la globalización, ha adquirido papel primordial la formación de áreas comerciales —o “bloques regionales” en competencia abierta bajo el esquema de “regionalismo abierto”— para el aprovechamiento de intereses comunes como el reforzamiento de la situación competitiva y de la capacidad negociadora con respecto a terceros países.

Sólo aquellas naciones que logren vitalizar su estructura social y económica podrán avanzar en un proceso de inserción creativa y perdurable al nuevo patrón de especialización internacional; en tanto que las otras podrían sufrir una inserción destructiva, desigual y autoempobrecedora —al fin de cuentas, sujetas a una marginación, fragmentación y desincorporación del sistema. Sobra mencionar que la dinámica de la globalización sería particularmente inequitativa en favor de aquellas naciones tanto poderosas —“hegemon(es)” — como en proceso de incorporación creativa y en detrimento de las naciones marginadas.

## El Estado y la globalización

Una característica de la globalización avanzada hasta ahora en la *esfera política* es su menor profundidad y grado de avance que lo observado en ámbitos de la *esfera económica*, por ejemplo en el caso de los mercados financieros y en el comercio de bienes entre amplias áreas geográficas. Sin embargo, esta situación se altera en la medida en que el modelo económico imperante a nivel cada vez más globalizante requiere para su profundización y eficacia de transformaciones y acciones sustanciales en dos instancias básicas en la *esfera política*.

En primera instancia, la progresiva internacionalización de normas y regulaciones sobre la “libre” competencia en los mercados de bienes, capitales y servicios, y en segunda instancia, la multilateralización de patrones de ordenamiento societal a nivel político, jurídico e institucional —que van desde el régimen de participación y representación ciudadanas hasta la implantación de la ley— y del relacionamiento Estado-sociedad civil.

En este contexto el papel del Estado continúa consistiendo no solamente en la interiorización sino además en la intermediación de la lógica de la competencia capitalista internacional, así sólo sea para asegurar el cabal cumplimiento en el terreno local de los compromisos con el nuevo orden mundial. Todavía se requiere la presencia de un Estado nacional como *institución social* marco del mismo régimen de competencia de mercado, funcionando bajo una lógica social y política y con una racionalidad económica de un régimen capitalista de

competencia *abierta*, dentro del propósito de propender por la eficiencia y sustentabilidad del *nuevo* modelo de desarrollo, por el establecimiento de relaciones *creativas* con otros países y a nivel regional-multilateral y, no menos importante, por la oportuna atención de necesidades primordiales de amplios espectros de la población.

Por paradójico que pueda parecer en un principio, en medio del proceso de globalización el Estado-nación como institución representante del "*imperio de la ley*" —así no sea omnicompetente y absolutamente soberano en la acepción tradicional— es requisito inapelable para la observancia de las normas, disciplinas y leyes internacionales y para la sobrevivencia de sociedades diferenciadas —aunque en permanente deconstrucción-renovación. En este sentido, el Estado-nación como fuente del "*imperio de la ley*" permanece como entidad *relativamente* "soberana" —en su nueva noción *no* absolutista— esencial para la "*governabilidad internacional*" y el proceso de internacionalización de la economía y la sociedad.

Todo esto constituye "*razón de ser*" determinante de la transnacionalización de transformaciones en la *esfera política* mediante la progresiva adopción e implantación de agendas en el campo político a nivel multilateral.

Si pretener ahondar en esta temática por no ser el propósito de la presente síntesis, debe enfatizarse que la globalización en la *esfera cultural* es la expresión más compleja, integral y, a la vez, sintetizadora del proceso, al abarcar diversas dimensiones como la étnica, la religiosa, la informática, la ecológica. El proceso de relacionamiento intercultural se hace cada vez más complejo y multidimensional por la tendencia conflictiva hacia una "supercultura" basada en la ciencia y la tecnología, el desarrollo de un mercado simbólico mundial, el surgimiento y robustecimiento de organizaciones internacionales y la transformación del papel de los Estados-naciones.

Un creciente espectro de principios y acciones en las relaciones entre naciones está siendo conducido en instancias cada vez más multilateralizadas con un alcance mayor que el del mero ámbito nacional. Como se ve en el *Informe*, ejemplo de ello lo brindan la conceptualización multilateral de algunos de los principios y acciones centrales de la Agenda hemisférica suscrita en Miami en 1994: i) en la *esfera política* y comprendida en sus dimensiones "*poliarquía-democracia moderna*" y "*poder legítimo de coerción-persuasión*": la preservación y fortalecimiento de las democracias, a través de acciones como la promoción de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y el combate al narcotráfico y al crimen internacional organizado; ii) en la *esfera económica* y asociada con sus dimensiones "*sistema propiedad privada-régimen de competencia*" y "*tecnología-entorno-ambiente*": la promoción de la prosperidad mediante la integración económica y preservación del medioambiente; iii) en las *esferas cultural-económica* y circunscrita en sus dimensiones "*poliarquía*" y "*propiedad-competencia-distribución de riqueza*": la búsqueda del acceso universal a la educación.

\* \* \*

Al lector le podrá parecer extraño, al menos en un principio, que la Comisión hubiera fundamentado su análisis en un esquema teórico, el de la globalización,

que aún está en proceso de elaboración. Precisamente uno de los principales retos a los que estuvo abocada la Comisión consistió en la escogencia de un esquema teórico y conceptual apropiado para poder progresar tanto en la comprensión geopolítica y económica como en el análisis estratégico de las relaciones entre dos países con características muy peculiares y distintivas en el actual escenario mundial —y muy especialmente en el hemisferio americano—: Estados Unidos como país con poder “hegemónico o cuasi-hegemónico” a nivel internacional y Colombia como país con graves “disfuncionalidades” a la luz del arreglo multilateral preponderante.

Muy pronto se hizo claro que era indispensable evitar esquemas teóricos tradicionales que no interpretaran debidamente “la economía política de las relaciones internacionales” bajo la actual etapa del capitalismo, o interpretaciones “voluntaristas-mecanicistas” sobre las “nuevas” condiciones imperantes en el actual ordenamiento internacional. La revisión de las teorías disponibles mostró que debía buscarse una perspectiva que brindara los fundamentos más apropiados para avanzar hacia un entendimiento integral de la problemática de las relaciones internacionales en un contexto de progresiva transnacionalización.

Se privilegió el enfoque de la globalización a otros alternativos sobre las relaciones internacionales, entre los cuales se distinguen: el *realista clásico*, caracterizado por una separación “artificial” entre lo doméstico y el entorno externo; el de la *diplomacia tradicional*, centrado en el papel del derecho internacional con énfasis en los asuntos territoriales y de frontera; y el *idealista*, guiado por el precepto normativo del “deber ser”.

El enfoque de la globalización, que se está elaborando desde perspectivas cada vez más interrelacionadas como la sociológica, la antropológica y la económica, tiene la potencialidad de proveer tanto un esquema analítico y metodológico como unos elementos conceptuales y programáticos esenciales para el estudio de “la economía política de las relaciones internacionales”.

Este enfoque permite comprender cómo los problemas internos de un país, en un escenario mundial en permanente cambio, se relacionan con los de otros países, máxime cuando se trata de un país “hegemón” con respecto de aquellos pertenecientes a su órbita de influencia inmediata. La globalización hace evidente la conveniencia de que las políticas domésticas consulten debidamente la situación prevaleciente en las diversas *esferas* en el campo internacional.

Además, el enfoque básico brinda un esquema apropiado para el análisis de “la economía política del relacionamiento internacional” tanto en el caso de procesos inacabados e imperfectos de globalización como aún de modelos de globalización diferentes al neoliberal prevaleciente. En este punto es de mencionar que, al menos por ahora, no existen razones suficientes para poder asegurar el perfeccionamiento del modelo neoliberal hasta sus últimas consecuencias. Por el contrario, de continuar agudizándose la desigualdad de oportunidades con el marginamiento consecuente de amplios espectros de la población y la inequidad distributiva entre naciones y grupos sociales de los beneficios y costos reproducidos por la globalización, no sería de extrañar la pérdida de consenso y apoyo políticos ante la exacerbación de contradicciones y de limitantes a la sos-



tenibilidad del proceso, hasta el punto de "deslegitimar" la continuidad del modelo neoliberal imperante en favor de otro alternativo más "deseable" socialmente.

Fuon precisamente estas razones las que llevaron a la Comisión a decidirse a enmarcar su análisis de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos bajo el enfoque de la globalización, con el reconocimiento de sus limitaciones teóricas. Posupuesto, la adopción de este enfoque no implicaba de manera alguna la acepción *acrítica* de la globalización, en particular bajo la perspectiva neoliberal. Por el contrario, en el *Informe* permanentemente se resaltan los riesgos, inequidades y problemas que la globalización tiende a reproducir en unas sociedades má que en otras, y la necesidad de los países de asumir posiciones estratégicas e la búsqueda de una *inserción creativa* en el escenario internacional.

La Comisión estaba compuesta por ocho personas de variado origen, experiencia y formación académica, por lo que frecuentemente al analizar temas centrales se discutían diversas interpretaciones suficientemente fundamentadas. Para que los debates pudieran enriquecer la argumentación y facilitar la concreción de consensos, resultaba fundamental enmarcarlos en un esquema metodológico y analítico suficientemente comprensivo. La profundización al seno d la Comisión en el conocimiento de la literatura especializada sobre el tema d la globalización, y su aplicación para el análisis específico de las relaciones ntre dos países fue determinante en el trabajo de la Comisión.

La necesaria integralidad entre la política doméstica de un país y su estrategia intrnacional, en el contexto actual de la globalización, hacía inescapable concernar la atención en la problemática interna de la sociedad colombiana, en particular ante la crisis fundacional que enfrenta tanto en la ética como en principios ctores de convivencia. Se trataba, además, de un requisito fundamental para pder definir un esquema consistente de referencia para la conducción de las relaciones de Colombia con el exterior, tanto más al referirse a un país decisivo como lo es Estados Unidos.

Com base en este análisis y con la consideración tanto de las condiciones preponderantes en el país "*hegemón*" como del poder de influencia de sus prioridades políticas domésticas en la agenda hemisférica e internacional, fue posible proeder al estudio de los fundamentos y alcances reales de la declaración de Principios y del Plan de Acción para las Américas aprobados en la Cumbre Presidencial de Miami en diciembre de 1994 —con la participación de los 34 jefes d Estado y de gobierno del hemisferio.

Con la dinámica de la integración política, económica y cultural en las Américas ba el modelo neoliberal de globalización predominante en la actualidad, esta Agenda hemisférica va constituyéndose en marco general de referencia para el relacionamiento de los países americanos, en particular en aquellos temas y política de especial prioridad para los países más decisivos en la región —específicamente Estados Unidos.

Como se profundiza en el *Informe*, algunos de los más serios problemas de la sociad colombiana hacen parte de la agenda internacional multilateralizada. El efoque de la globalización constituye un buen escenario para realizar el ejercici de repensar estos problemas situando el debate sobre el nacionalismo

en los términos que corresponde, y rompiendo el enrarecido y contraproducente ambiente de polarización que se respira por estas épocas en el país. Este podría constituirse en un camino útil para acceder a la construcción de un consenso nacional necesario en torno a una estrategia creativa de relacionamiento de Colombia con los demás países. El caso de Estados Unidos se erige como el más determinante.

**Primera Parte**  
**INFORME DE LA COMISIÓN**

investigaciones y observaciones y comparaciones  
 en los países en desarrollo. Este podrá  
 acceder a la construcción de un consenso  
 en el fortalecimiento de las relaciones  
 de la Unión Soviética con el resto del mundo.

Primer Parte  
 INFORME DE LA COMISIÓN

## Capítulo 1. COLOMBIA: UNA NUEVA SOCIEDAD EN UN MUNDO NUEVO

### INFORME DE LA COMISIÓN DE ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES SOBRE LAS RELACIONES ENTRE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS

Este informe es el resultado de un trabajo de reflexión de personas con diferentes perspectivas sobre las relaciones internacionales y, en particular, sobre las relaciones bilaterales con Estados Unidos. En consecuencia, el documento recoge un consenso de carácter general y, por lo tanto, conviene precisar que no necesariamente cada uno de los miembros comparte plenamente cada afirmación. Es bien claro que diferentes miembros del grupo le habrían dado mayor peso a algunos aspectos y los habrían formulado de distintas maneras. Sin embargo, todos coinciden en considerar que este informe refleja un amplio acuerdo entre todos los integrantes de esta Comisión y, por ello, cada uno se hace responsable y asume su contenido fundamental.

Las instituciones a las cuales pertenecen los miembros de la Comisión se mencionan a título meramente informativo pero es evidente que no las compromete de manera alguna. Lo mismo ocurre con el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), la Universidad Nacional de Colombia y Colciencias como las entidades que promovieron y auspiciaron los trabajos de esta Comisión.

### INTRODUCCIÓN

La finalización de la Guerra Fría, la profundidad del proceso de globalización y el avance de diversos esquemas de integración en las Américas, han transformado sustancialmente la economía política mundial. Estos cambios exigen evaluar las relaciones internacionales con una óptica diferente de la tradicional. La estrecha relación entre la política internacional y la doméstica es reconocida como una realidad indiscutible en todas las naciones.

En ese contexto, resulta esencial que Colombia enfrente los desafíos de construir una Nueva Sociedad y de replantear su forma de inserción externa desde una perspectiva más audaz y menos defensiva.

Colombia toda debe comprometerse en la superación de los graves problemas estructurales que postran su sociedad, asumiendo con entereza y decisión propósitos colectivos claves como:

- Plena vigencia del imperio de la ley
- Construcción de una sociedad próspera y justa
- Revalidación y consolidación de lo público

- Defensa permanente de los derechos humanos
- Afirmación del principio básico de la convivencia
- Promoción de una nueva ética pública y privada
- Erradicación de la criminalidad organizada

Sólo así el país podrá incorporarse como le corresponde en el sistema internacional. En esta hora, se hace indispensable para Colombia una orientación regional, continental y mundial cuyos objetivos centrales sean: mejorar los vínculos internacionales tanto estatales como no gubernamentales; diversificar los lazos externos; ampliar las opciones y espacios de acción; y generar y consolidar atributos tangibles e intangibles de poder que le permitan al país optimizar su autonomía en el terreno mundial.

En las relaciones internacionales contemporáneas, el entrelazamiento entre los asuntos exterior y las cuestiones internas es decisivo y creciente. Así, la política exterior debe contribuir a la salvaguarda y promoción de los intereses nacionales: la integridad territorial, la seguridad y la prosperidad; el bienestar material, el desarrollo humano y el empleo; y el enriquecimiento cultural en beneficio de la totalidad de los ciudadanos.

El desempeño internacional de Colombia tiene, pues, que ser evaluado siempre en función del logro de esos objetivos generales y no de la satisfacción de intereses de sectores particulares de la población.

La política externa de Colombia debe privilegiar la acción multilateral por encima de la unilateral y debe sustentarse en la búsqueda de reciprocidad, corresponsabilidad y equidad como valores rectores.

En el campo internacional, se impone ahora la negociación seria y responsable dotada de argumentos y posiciones para tramitar consensos y divergencias con distintos interlocutores. Colombia debe definir, en armonía con sus intereses nacionales, la naturaleza y la calidad de su vínculo con la comunidad mundial en general y con Estados Unidos en particular.

En los últimos tres años, las relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos han sufrido un deplorable deterioro sólo comparable al que experimentaron con la separación de Panamá, la pérdida del Canal y de todo lo que el istmo y la vía interoceánica significaban para la inserción de Colombia en el ámbito mundial al iniciarse el siglo xx.

Las tensiones que en la actualidad, y con motivo del problema de las drogas ilícitas y la criminalidad organizada, afectan los lazos binacionales, comprometen en forma grave una incorporación positiva de Colombia en el Mundo Nuevo que está emergiendo como resultado de la terminación de la Guerra Fría y de los procesos de globalización y de integración en las Américas.

El buen sentido y la tradición diplomática colombiana así como las difíciles circunstancias que vive el país, aconsejan un amplio entendimiento entre Colombia y Estados Unidos. La confrontación no ha formado parte del estilo diplomático colombiano. Toda su práctica en materia de relaciones internacionales apunta hacia la cooperación.

La aplicación de una diplomacia coercitiva por parte de Estados Unidos frente a Colombia no constituye, en opinión de esta Comisión, la manera co-

recta de poner en marcha una estrategia que debería ser concertada entre los dos países frente a los múltiples temas de la agenda común, de sus desafíos y oportunidades.

Sólo así, Colombia y Estados Unidos podrán beneficiarse de unos vínculos que vayan más allá del tema de las drogas ilícitas para aprovechar las ricas posibilidades que pueden y deben desprenderse de una dinámica relación comercial, financiera, tecnológica, ambiental y cultural, así como alrededor de los demás temas acordados en la Cumbre Presidencial de las Américas celebrada en Miami en diciembre de 1994.

Esta Comisión aspira a que el presente informe contribuya a la construcción de una Nueva Sociedad en Colombia que esté en capacidad de incorporarse oportuna y apropiadamente al Mundo Nuevo que está surgiendo en este fin de siglo.

## EL PROCESO ACTUAL DE GLOBALIZACIÓN

La política internacional contemporánea se caracteriza, esencialmente, por el fenómeno de globalización. Sus efectos han cambiado la naturaleza de las relaciones entre los Estados, y ha sido el contexto dentro del cual las relaciones entre Colombia y Estados Unidos han llegado al punto más bajo de su historia reciente.

El término globalización se define como un proceso amplio y profundo de transformación internacional que representa una nueva fase del capitalismo. En su manifestación contemporánea, la globalización se caracteriza primordialmente por el creciente poder del capital y del mercado en relación tanto al trabajo como al Estado.

La globalización genera oportunidades comerciales, de inversión, de aprovechamiento del desarrollo tecnológico, de intercambio cultural y mayor contacto humano y acceso a la creciente riqueza de la información y del conocimiento. Pero cabe recalcar que la globalización también genera riesgo, ambigüedad y competencia, y no necesariamente orden, estabilidad y certidumbre. Los siguientes son algunos de sus elementos más importantes y contradictorios:

- La globalización integra a las diversas sociedades, pero a la vez modifica las pautas de comportamiento prevalecientes.
- La globalización tiene una aspiración de mayor inclusión territorial, aunque desata simultáneamente una evidente exclusión de sectores ciudadanos.
- La globalización pretende una homogeneidad en los principios económicos y jurídicos básicos, y al mismo tiempo produce graves desequilibrios regionales y sociales.
- La globalización promueve una ideología presuntamente igualitaria en cuanto a los beneficios de su desarrollo y genera, en la práctica, una enorme desigualdad entre individuos y países.
- La globalización se presenta como un movimiento sincrónico en el tiempo y el espacio, a pesar de que se caracteriza por una notable asincronía temporal y espacial en su expansión y afianzamiento.

- La globalización fortalece o debilita de manera diferente a los distintos países. A la vez incorpora y fragmenta a las diversas sociedades, y afecta de modo disímil el poder de los diferentes actores sociales y políticos.

La globalización, en síntesis, constituye un proceso mundial desigual y de largo plazo, que se desarrolla de manera diferente en las distintas esferas de acción de las sociedades: la económica, la política, la de seguridad y la de la cultura. En ese sentido, es necesario precisar las principales características del proceso en cada una de ellas. En el entendimiento de que los países deben prepararse con seriedad y rigor para beneficiarse de los aspectos positivos y de las ventajas que ella ofrece y para minimizar los costos y riesgos que genera.

La esfera económica se refiere al arreglo social para la producción, intercambio, distribución y consumo de bienes y servicios en la perspectiva de un desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente.

La globalización en esta esfera se ha profundizado por la revolución informática y de las comunicaciones, con su evidente impulso de nuevas tecnologías propicias a la automatización flexible, a la descentralización de los procesos productivos y al cambio de organización de la producción y acumulación del capital. Esto, aunado a la agudización de la competencia internacional, ha generado una nueva división del trabajo, una creciente integración de los mercados financieros, una acelerada parcelación del espacio económico mundial, una expansión de alianzas y asociaciones entre capitales y corporaciones transnacionales y, en consecuencia, mayores exigencias para la coordinación de las políticas macroeconómicas, al menos entre las naciones más desarrolladas.

El modelo económico preponderante es el mercado en competencia abierta. Su columna vertebral está constituida por la liberación y libre movilidad de bienes, capitales y servicios entre países, y por la privatización y reestructuración de las economías del Tercer Mundo y de los antiguos países socialistas. Uno de los rasgos más sobresalientes del proceso es la liberación de los mercados internacionales de bienes, capitales y servicios, pero no del mercado de trabajo. La mano de obra carece de libre movilidad desde los países en desarrollo hacia los países industrializados y esto a su vez favorece una cierta homologación de las condiciones laborales alrededor del mundo, en beneficio de las naciones más desarrolladas y no propiamente en un sentido altruista para la humanidad.

En la nueva división internacional del trabajo han adquirido particular importancia los bloques comerciales. Con ellos, las naciones buscan intereses comunes como el incremento de la capacidad negociadora con respecto a terceros países. Más que una liberalización general e indiscriminada del espacio económico mundial, se observan claras tendencias a resguardar determinadas actividades consideradas sensibles a la competencia a nivel de los bloques regionales. Este esquema es lo que se ha denominado nuevo regionalismo.

La globalización económica ha estado acompañada de un grado de institucionalización variable:

En el ámbito mundial, organismos formales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo



(OCDE) e instancias informales como las reuniones del Grupo de los Siete (G-7), determinan, de hecho, las "reglas de juego" del sistema en conjunto.

En el ámbito regional se han construido bloques fuertemente constituidos como la Unión Europea (UE) o acuerdos zonales sólidos como: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); el Acuerdo de Libre Comercio entre Australia y Nueva Zelanda (ANZERTA); la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) o instituciones notoriamente influyentes como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Asiático de Desarrollo (ADB). También existen proyectos en lenta gestación como el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el Foro de Cooperación Económica en el Asia Pacífico (APEC), así como iniciativas aduaneras y comerciales subregionales como la Comunidad Andina (CA), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad Económica del Caribe (Caricom) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

En el ámbito binacional se destacan los acuerdos de comercio, aduanas e inversión, y los tratados en materia de patentes y derechos de propiedad intelectual, tanto entre Estados Unidos y varios países de América Latina y el Caribe, como entre naciones latinoamericanas y caribeñas.

En este contexto, las naciones que logren revitalizar su estructura social y económica podrán avanzar en el sendero de una inserción creativa y perdurable al sistema internacional. Mientras tanto, los países que no puedan alcanzar o no busquen una revitalización social y económica, muy posiblemente sufrirán una inserción altamente subordinada y empobrecedora. Esto implica un enorme desafío para Colombia que, de no asumirlo con responsabilidad y seriedad, puede colocar al país en una situación de grave vulnerabilidad y retrasar su verdadero ingreso al siglo XXI.

La esfera política se refiere al arreglo social para la coordinación, aplicación y legitimación del uso del poder en sus diversas formas, desde el aparato militar y policivo hasta la estructura jurisdiccional que vela por el cumplimiento de las "reglas de juego" sobre las conductas ciudadanas y que regula el comportamiento de los agentes económicos.

La globalización política está menos avanzada que la económica. Aunque se presume en principio que la globalización debería favorecer la reducción del Estado, lo paradójico es que la creciente integración entre las naciones agudiza los riesgos externos y, en consecuencia, aumenta las demandas por programas gubernamentales que los atenúen. Con el agravante de que la globalización también afecta nocivamente la eficacia y habilidad de los Estados nacionales para ejercer un papel compensador y redistributivo.

A pesar de la globalización el Estado mantiene funciones esenciales. Conduce la internalización e intermediación de la competencia capitalista internacional para asegurar el cumplimiento de los compromisos surgidos del nuevo esquema económico mundial. Un Estado nacional legítimo, en consecuencia, es fundamental dado su carácter de ente social que le da sentido al interés colectivo. Y todavía más en el caso de los países menos avanzados que adelantan, en un contexto de democracia participativa, los procesos de apertura y reforma estructural de sus regímenes político-administrativos. El Estado debe erigirse

en una institución social cuya solidez descansa en su legitimidad, eficacia, transparencia y funcionalidad, sujeta a un activo y responsable escrutinio por parte de la sociedad.

La profundización de los vínculos político-económicos entre países, en un determinado espacio regional, está exigiendo un progresivo desarrollo institucional y una creciente integralidad en la coordinación y aplicación de políticas. Es de esperar que mientras más avanzado se encuentre el proceso de globalización, más se intensifiquen las presiones para armonizar las normas y los regímenes institucionales. No obstante, esta tendencia, al igual que la propia globalización, se caracteriza por ser desigual y heterogénea.

En el ámbito mundial, la Organización de Naciones Unidas (ONU) pretende establecer, a través de un complejo proceso de ajuste y reforma, unas nuevas "reglas de juego" que aún no se han cristalizado, pero que en la práctica vienen operando. Tal es el caso de la lenta pero evidente transformación de principios como el de no intervención y de conceptos como el de la soberanía nacional.

En el ámbito regional, el intento de poner al día la Organización de Estados Americanos (OEA) implica de alguna manera la búsqueda de una mayor homogeneidad política hemisférica.

Es el caso de los intentos para preservar formas democráticas de gobierno, por medio de respaldos selectivos, presiones o amenazas, en situaciones críticas como las vividas en los últimos años en Guatemala, Haití, Paraguay, Venezuela y Ecuador, entre otros, las cuales refuerzan las pautas y parámetros que, en lo político, se buscan conquistar en lo mundial.

La esfera de la seguridad se refiere al arreglo para la preservación de la integridad territorial, la búsqueda de la tranquilidad doméstica y la defensa de los intereses nacionales.

La globalización en esta esfera adquiere nuevas características con el fin de la Guerra Fría. La desaparición del conflicto entre Estados Unidos y la Unión Soviética no es el final de las rivalidades ni produce inmediatamente la paz internacional. Las disputas entre naciones continúan pero sin el componente ideológico tradicional. Esto se produce en el marco de una gradual transformación estratégica por parte de Estados Unidos, dado que Washington está suplantando el paradigma de la contención de la Unión Soviética, típica de la Guerra Fría, por una concepción hegemónica basada en la estabilización de Europa hasta las fronteras de Rusia, en la preservación de un balance favorable en el este de Asia, en su presencia en África, en el control de la proliferación nuclear y en su predominio en las Américas.

La institucionalidad en la esfera de seguridad varía significativamente según el ámbito espacial. En el ámbito mundial, se vislumbra un creciente papel del Consejo de Seguridad de la ONU en determinadas áreas como las misiones de paz, las coaliciones para legitimar intervenciones humanitarias y los avances lentos en la regulación de armas convencionales.

En el ámbito regional, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) tiende a expandirse en el espacio nor-atlántico y a actuar más allá de su jurisdicción, como es el caso de su despliegue en Bosnia. En las Américas, a su vez, subsiste sin uso el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y

se gestan nuevos mecanismos de coordinación como son, entre otras, las reuniones anuales de ministros de defensa del hemisferio iniciadas en 1995.

En el ámbito binacional, se manifiestan arreglos puntuales según su significación temática para Washington, en especial en el terreno de las drogas y a través de diversas modalidades de acuerdos militares. Así mismo, se observan compromisos de seguridad fronterizos entre países latinoamericanos y caribeños.

La esfera cultural se refiere a la conciencia social representada por los valores y principios de la población, renovados en forma permanente por la historia de la propia sociedad.

La globalización en esta esfera abarca diversas dimensiones como la étnica, la religiosa, la ecológica y la humanitaria. Se caracteriza por el intento de formación de una especie de "cultura común". Ésta se asienta en la ciencia y la tecnología, en el desarrollo de una economía política mundial, en el surgimiento de las organizaciones internacionales, y en la transformación del papel de los Estados en el plano nacional. De modo contradictorio, mientras se tiende hacia una fuerte pluralidad de expresiones culturales en el largo plazo en el marco de dicha "cultura común", van manifestándose reivindicaciones intensas de índole local. Esto último expresa una resistencia a la configuración de una "aldea planetaria" con un patrón cultural único. Estas contradicciones se manifiestan en tensiones que hacen difícil alcanzar una amplia institucionalización en lo cultural.

Un área temática en la esfera de la cultura en la que se viene buscando un mínimo común denominador es la de los derechos humanos. En este frente los grados y niveles de institucionalidad son incipientes, con poco alcance coactivo y con un consenso aún débil. Por ejemplo, existe una instancia clave, pero sin capacidad de acción efectiva, que es la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Sin embargo, también surgen Tribunales Internacionales Especiales como los de Bosnia y Ruanda, cuya configuración era prácticamente impensable durante la Guerra Fría.

## CARACTERIZACIÓN DE LA SOCIEDAD COLOMBIANA

En medio de un mundo caracterizado por el proceso de globalización descrito, Colombia comparte una serie de atributos, valores y principios con la comunidad latinoamericana de naciones. Todos estos países tienen similitudes, y en buena parte detentan las mismas ventajas y las mismas debilidades. Sin embargo, la historia y la realidad contemporánea de Colombia presentan elementos particulares que determinan sus alternativas de inserción en el mundo y su participación en los procesos internacionales.

### La economía colombiana

La economía colombiana se distingue al menos por tres rasgos específicos que la diferencian de las demás naciones latinoamericanas en las últimas décadas: estabilidad relativa, crecimiento moderado y urbanización acelerada.

Durante los años ochenta, que fueron considerados una "década perdida" por el estancamiento que afectó al conjunto de América Latina, Colombia mantuvo un crecimiento positivo, aunque bajo. Y mientras el desbordamiento monetario y los programas desfinanciados de gasto público llevaron a muchos países a sufrir altas tasas de inflación, en Colombia éstas se mantuvieron controladas.

La composición de las exportaciones colombianas se ha modificado en las últimas dos décadas aunque todavía predomina el sector primario. Se ha reducido la participación del café y se ha aumentado la exportación de minerales y energéticos. La participación de los sectores agrícola e industrial en el producto interno bruto (PIB) ha descendido en las dos últimas décadas (cerca de cuatro puntos porcentuales en cada caso desde la década de los setenta) sin que se hayan diversificado la estructura productiva ni las exportaciones manufactureras como en otros países del hemisferio.

En 1990 Colombia inició la transformación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones que había sido el patrón desde finales de los años cuarenta. El crecimiento económico bajo este esquema, adoptado en toda América Latina y el Caribe después de la Segunda Guerra Mundial, empezó a frenarse en los setenta. La expansión del mercado interno se redujo significativamente. El cambio técnico y el aumento de la productividad perdieron dinamismo; las ineficiencias y distorsiones derivadas del sistema proteccionista eran un severo freno a la economía; y las dificultades técnicas y sobrecostos elevados para sustituir ciertas materias primas y bienes de capital importados por producción doméstica, contribuyeron a estrangular el proceso de sustitución.

El modelo tradicional exigía una regulación estatal de la economía, la protección de la industria local mediante aranceles altos y prohibiciones o cuotas a las importaciones. El acceso a las divisas, su precio, la obtención de crédito a tasas de interés diferentes de las de equilibrio, eran algunos de los aspectos de la actividad económica que se administraban. El proceso de industrialización demandaba también grandes inversiones en empresas productivas que eran capitalizadas con recursos públicos.

Posteriormente, a raíz de la crisis de la deuda en muchos países fue necesario optar, como consecuencia de la condicionalidad impuesta por la banca acreedora internacional, por la casi total estatización del sector financiero para nacionalizar y reestructurar su endeudamiento externo.

Tras la crisis de la deuda que afectó al continente desde comienzos de los años ochenta con muy pocas excepciones —entre ellas, Colombia— varias economías iniciaron un cambio del modelo de desarrollo. En 1990, al final de la administración del presidente Virgilio Barco (1986-1990), se hizo una reducción general de aranceles que fue profundizada en el gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994) y complementada con la eliminación de barreras para-arancelarias. Se produjo también la liberación de los controles cambiarios, la desregulación parcial de tasas de interés y el desmonte de ciertas restricciones del mercado laboral. Así mismo, se inició un proceso de privatización de empresas estatales. Todas estas medidas respondieron a un nuevo modelo de desarrollo orientado "hacia fuera": la apertura económica y la reforma estructural. Esta

transformación fue similar a la que ocurrió en el resto de América Latina y el Caribe y se denominó genéricamente la reforma económica.

El ritmo de las reformas en Colombia, sin embargo, no fue uniforme ni cubrió todos los sectores, y en algunos campos no se completó. Además, algunos de sus avances se revirtieron parcialmente. Presiones políticas y acciones de hecho por parte de sindicatos estatales frenaron la desregulación y la privatización de los sectores de comunicaciones, petróleo y refinados; en la seguridad social y la salud se desmontaron medidas que pretendían estimular la participación privada. El proceso, entonces quedó de alguna manera inconcluso.

Además, la inversión productiva se ha visto frenada por los siguientes hechos: la elevada rentabilidad de las actividades ilícitas y especulativas y el enriquecimiento fácil, por un lado, y el carácter contradictorio del conjunto de reglas y la incertidumbre jurídica, por el otro; aspectos que son fundamentales para generar confianza en los empresarios. La inversión extranjera se ha orientado en buena parte al sector minero energético y hacia entidades que se han privatizado, especialmente del sector financiero y eléctrico. Se ha dejado relegada la inversión en infraestructura física, que es en Colombia mucho más atrasada e ineficiente que el promedio de países de la región.

Infortunadamente, tampoco se ha avanzado seriamente en un proceso de reconversión industrial, modernización de la actividad productiva y adecuación del patrón de producción con el objetivo de aprovechar las oportunidades que pueda brindar el nuevo escenario internacional. Situación aún más problemática se da en el caso del sector agropecuario, en especial en determinados ramos de la actividad agrícola. La economía colombiana ha venido modificando su patrón de especialización otorgándole primacía a los recursos naturales no renovables, con una pérdida relativa de la importancia de los sectores agropecuario y manufacturero.

De otra parte, desde hace unos años ha germinado una seria crisis estructural de las finanzas públicas nacionales que, de no enfrentarse pronta y drásticamente, afectará cada vez más de modo nocivo la estabilidad y el crecimiento económicos y la profundización del proceso descentralizador.

Latinoamérica es una de las regiones del mundo en que menos se ha avanzado en la reducción de la pobreza y en Colombia, a pesar de su sostenido crecimiento y no obstante mejoras en el nivel de vida de su población, éstas no han sido sustanciales. Ni el modelo sustitutivo de importaciones altamente regulado que imperó por casi cincuenta años ni el modelo de apertura menos regulado han reducido el nivel de inequidad en la distribución del ingreso y sólo han disminuido lentamente la extensión de la pobreza.

Aunque entre 1990 y 1995 el empleo urbano tendió a modernizarse, la escasez de mano de obra calificada llevó a incrementar el salario del personal especializado y profesional y condujo con el tiempo a obstaculizar la generación de nuevos puestos de trabajo y a deteriorar la competitividad internacional de actividades intensivas en mano de obra calificada.

Simultáneamente, la agudización de diversas formas de violencia en el sector rural —con el consecuente efecto sobre el riesgo y costo de producción—, las deficiencias en infraestructura y otros servicios, el ineficiente patrón de es-

pecialización vigente en ciertos rubros del sector agropecuario y la competencia externa de productos sustitutivos, afectaron negativamente los niveles de productividad, competitividad e ingreso rural de manera casi generalizada.

Todo lo mencionado demuestra el reto que plantean el desempleo y la inequitativa distribución del ingreso, la pérdida de competitividad, la baja inversión y el perverso patrón de crecimiento para poder asegurar la sostenibilidad del modelo de desarrollo y el mejoramiento del bienestar colectivo de la población.

El nuevo modelo requiere una participación más activa de la sociedad civil para corregir falencias del anterior a la luz de la realidad colombiana.

### **Economía y narcotráfico**

En la situación económica de Colombia hay sin embargo un aspecto particularmente negativo, cual es el impacto de la economía ilegal, en especial el cultivo, procesamiento y tráfico de drogas ilícitas. A pesar de las dudas sobre la calidad de las cifras disponibles, se puede afirmar que Colombia ha mantenido una posición dominante en esta actividad. A mediados de los setenta fue el primer productor mundial de marihuana, en los ochenta y comienzos de los noventa fue el principal exportador de cocaína, y recientemente ha llegado a ser un productor importante de hoja de coca y amapola.

El peso de las drogas en la economía ha sido significativo. A pesar de que los estudios en esta área no pueden tener el rigor estadístico deseable por la misma naturaleza ilegal de la actividad, se ha mostrado que, durante los últimos tres lustros, el ingreso anual neto de divisas del tráfico de drogas ha variado entre el 3.5% y el 6.5% del PIB, equivalente entre un 25% y un 35% de las exportaciones legales del país —con una tendencia a situarse en los límites inferiores en los últimos cuatro años.

El dinero proveniente del tráfico de drogas ha tenido efectos que han dinamizado en cierta forma la economía colombiana. La demanda agregada se ha expandido, el flujo de dólares contribuyó a subsanar el grave problema cambiario de mediados de los ochenta, y algunas actividades específicas recibieron un innegable impulso. No obstante, los efectos negativos de estos ingresos ilegales fueron mucho mayores que los supuestos beneficios:

- Ante la imposibilidad de canalizarse normalmente, el dinero de las drogas ha distorsionado los precios relativos de los bienes y servicios en aquellos sectores en los que ha podido invertir.
- Se ha revaluado el peso, pues la abundancia de dólares en el mercado cambiario ha estabilizado artificialmente su valor. Los exportadores colombianos se han resentido por esta situación: mientras los costos aumentan por la inflación, los ingresos se reducen por la revaluación.
- Los precios de la propiedad raíz y la construcción, donde se ha canalizado parte de este flujo, han subido en forma excesiva y artificial durante los últimos veinte años. Se ha mantenido así una alta tasa de valorización de los activos de este sector por encima de las tasas de rentabilidad normales en

los sectores productivo y comercial y se ha desestimulado la inversión productiva.

- La inversión del narcotráfico en propiedades rurales ha sido descomunal. Se ha concentrado la propiedad en el campo, y se ha revertido el modesto efecto redistributivo de los programas de reforma agraria. La presencia de narcotraficantes en un número sustancial de municipios ha fortalecido su influencia y su poder.
- El contrabando ha servido para que se inviertan excedentes del narcotráfico. Por lo tanto, se ha favorecido la presencia de los bienes de contrabando en el mercado nacional, de por sí estimulados por la revaluación del peso.

El dinero de la droga no sólo distorsionó perversamente los precios claves de la economía sino que estimuló comportamientos nocivos como el enriquecimiento fácil, el consumo suntuario en detrimento del ahorro y la inversión productiva. Todo esto limitó los beneficios eventuales de los ingresos de la droga según criterios adecuados de rentabilidad social y económica.

Entre los elementos determinantes para el surgimiento y reproducción del narcotráfico en Colombia sobresalen los siguientes: la crisis de representación política; el clientelismo, la corrupción y la impunidad; la falta de presencia territorial y la pérdida de legitimidad del Estado; el debilitamiento del imperio de la ley; la ausencia de una política de tierras de carácter reformista y redistributiva; y otros problemas estructurales de la sociedad como la inequidad en la distribución del ingreso y la pobreza. Precisamente en condiciones como éstas reside la razón de ser de la ventaja competitiva de las actividades ilícitas del narcotráfico en Colombia.

### **Continuidad electoral, persistencia de la violencia y expansión de la política armada**

La historia política de Colombia se distingue porque ha tenido elecciones continuas y gobiernos civiles durante un período mayor que el de cualquier país en toda la región latinoamericana. Colombia es el país con mayor continuidad de procesos electorales. Desde la independencia de España se han producido cuatro dictaduras militares sin origen electoral: la de Urdaneta (septiembre 1830-abril 1831) y la de Melo (1854-1855) en el siglo pasado, y la de Rojas Pinilla (1953-1957) y la Junta Militar de Gobierno que lo sucedió (1957-1958) en este siglo. En total, poco más de un lustro.

No sufrió Colombia la presencia de regímenes caudillistas, tan usuales en la región, ni tampoco tuvo en esta segunda mitad del siglo —a pesar del conflicto armado interno— los regímenes militares anticomunistas del tipo “seguridad nacional” que abundaron en el continente. Los partidos políticos colombianos, liberal y conservador, encuentran su origen directo en las ideologías, políticas europeas del siglo XIX y han tenido predominio desde entonces. A diferencia de otros países latinoamericanos, no se consolidaron en Colombia, como alternativas viables, los repetidos intentos por crear partidos obreros, expresiones socialdemócratas o alternativas populistas. La fuerza del bipartidismo ha sido

constante por siglo y medio y ha generado un grado de fidelidad muy alto. A lo largo de los años, desde 1933 hasta 1990, el 88% de las municipalidades colombianas ha mantenido una continuidad en su lealtad a uno de los dos partidos. Es decir, tres generaciones de colombianos residentes en nueve de cada diez municipios ha mantenido su apoyo electoral y pertenencia a uno de los dos partidos históricos. Al mismo tiempo el partido comunista, no obstante su carácter minoritario, tiene una trayectoria de siete décadas.

Pero el bipartidismo liberal-conservador, a pesar del profundo sentimiento de identificación, ha experimentado un marcado debilitamiento en su perfil ideológico y ha hecho del clientelismo, de la repartición de cargos en la administración y de la utilización indebida de funciones y recursos del Estado, su modo de actuación típico. El clientelismo, creciente y rampante desde el Frente Nacional, ha distorsionado la naturaleza de la política y le ha expropiado a los ciudadanos el sentido de la participación en los asuntos públicos. Los partidos son maquinarias electorales que no cumplen el papel de articulación y agregación de intereses por lo cual no desempeñan la fundamental tarea de tramitar los conflictos sociales existentes.

A partir del Frente Nacional también se ha delineado una característica sobresaliente de la política: Colombia es una democracia electoral en la que no existe una oposición institucional que se proyecte como alternativa de poder. Ha habido disidencias pero no oposición. En el último medio siglo, sólo durante la administración del presidente Barco se optó, conscientemente en el gobierno, por tener oposición institucional: no compartir con los partidos derrotados la responsabilidad política de gobernar.

En las administraciones posteriores (Gaviria y Samper) se constituyeron coaliciones que desbordaron el bipartidismo tradicional al incorporar nuevas expresiones políticas resultantes de los acuerdos de paz y de las nuevas reglas introducidas por la Constitución de 1991 que propician el pluralismo político.

También desde los cincuenta, desde la explosión de la violencia entre liberales y conservadores, se instauró en Colombia una forma de política armada, una cierta tolerancia con el uso de la intimidación, y una determinada promoción de medios violentos para disuadir opositores, para proteger simpatizantes y para asegurar lealtades partidistas. En ese sentido:

- Si bien el Frente Nacional contribuyó a civilizar las costumbres políticas, el bloque institucional que produjo sirvió de pretexto para quienes optaron por la vía armada.
- En los últimos años se ha recrudecido la tendencia hacia la política armada, tanto por parte de la guerrilla frente a sectores civiles, del narcotráfico frente a políticos tradicionales, de paramilitares frente a la población civil, y por parte del Estado y de políticos tradicionales que buscan, mediante arreglos con sectores armados, acceso a zonas controladas por ellos para poder hacer proselitismo político.
- La política es en ciertas regiones de Colombia un ejercicio derivado del control armado. No se la concibe sin protección armada y de otro lado toda



organización armada, sea ideológica como la guerrilla o delincuencial como las mafias, tienen intereses en la vida política y electoral.

El Estado colombiano es precario. No representa los intereses mayoritarios de la sociedad y puede decirse que hay más gobierno que Estado. Esto tiene que ver con la escasa legitimidad y el débil alcance territorial del Estado que no llega a todas las regiones y cuya presencia no se extiende a todos los sectores sociales. Un Estado incapaz de aplicar y de hacer respetar las leyes, genera una proliferación de alternativas privadas, muchas veces armadas, para la resolución de conflictos, lo que hace muy tenue la legitimidad de las instituciones. Se produce así el desplazamiento del valor social de lo público por la supremacía otorgada al interés particular/privado, la glorificación de lo individual, la disolución de los lazos de solidaridad y consecuentemente el relegamiento del principio rector de la convivencia ciudadana.

La entrada de los intereses de las mafias de las drogas a la política tuvo un efecto corruptor determinante. La penetración del narcotráfico en la política lleva muchos años y fue antecedida por su incidencia económica en los ámbitos financiero, ganadero, industrial y comercial. Su dimensión ha crecido y su alcance se ha extendido territorialmente. Al principio la penetración de dineros de las drogas en la política se dio en los departamentos en los que tenían sede los capos de la droga, y luego se ha dado hasta niveles tan extendidos como los de la campaña presidencial de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) en 1994 y varias campañas al Congreso.

La financiación de campañas electorales con dinero ilícito ha sido de especial gravedad para el carácter democrático del sistema político colombiano. La financiación ilícita ha cambiado la lealtad de los políticos involucrados, trasladando ésta de su partido a su financiador. Ha reducido a bajísimos niveles la credibilidad de la ciudadanía en los políticos y en general en el sistema electoral. Ha distorsionado el sentido público de la política y del debate parlamentario: los proyectos de ley sobre justicia, sobre relaciones exteriores, o sobre seguridad, están potencialmente viciados por la presencia de quienes desde sus curules en el Congreso, defienden las posiciones de los traficantes. Por ejemplo, los debates sobre el Estatuto Nacional de Estupefacientes en 1986, la introducción de una enmienda sobre la extradición en la Reforma Constitucional de 1989, las reformas al Código de Procedimiento Penal en 1993, o la discusión de leyes sobre medidas antinarcóticos —extinción del derecho de dominio de bienes de origen ilícito, aumento de penas, extradición— entre 1995 y 1997, sugieren que el Congreso ha sido dramáticamente penetrado por el narcotráfico.

Como ha ocurrido en otros países, la mafia como grupo de presión ha propugnado por un espacio para su consolidación económica y social, así como para lograr la impunidad jurídica de sus asociados. En ese sentido la mafia de las drogas se ha movido en Colombia, no sólo como una mafia clásica, o sea como un grupo de crimen organizado con grandes recursos económicos sino que, además, ha actuado consistentemente como un grupo de presión que ha buscado, con terrorismo y con influencias políticas, avanzar en el reconocimiento jurídico, económico y social. No es ya una clase emergente, como se le llama-

ba en los años setenta, sino una clase que surgió, que se ha consolidado y que se labró por todos los medios, legales e ilegales, su inserción en la sociedad colombiana.

Por eso llegó a la política para buscar allí influencia o acceso directo a la conducción de los asuntos públicos, pues son la política y los cuerpos colegiados el camino para lograr las modificaciones legales favorables a sus intereses. La primera modalidad fue la de buscar acceso directo a los jefes mafiosos al Congreso. La segunda buscó obtener favoritismo e influencia de algunos congresistas a través de la financiación de sus campañas. La relación entonces era por afinidad regional entre políticos y mafiosos del mismo departamento. La tercera fase se dio en las elecciones de 1994 cuando los traficantes pretendieron asegurar una influencia decisiva en la más alta instancia de decisión política: la propia Presidencia de la República.

La concentración de inversiones de los traficantes en propiedades rurales les ha dado una especial condición de dominio territorial que se expresa en la conformación de grupos armados para proteger sus intereses y en la incidencia de la política local, y la conducción de los asuntos públicos y privados de las localidades.

Las relaciones de poder en Colombia, como resultado de los fenómenos descritos, han llegado a ser altamente desinstitucionalizadas e interferidas por el imperio de las armas. El acuerdo de gobernabilidad que fue el Frente Nacional no se ha sustituido por uno más legítimo. Por el contrario, al haberse perdido el sentido de lo público, se ha clientelizado el ejercicio del poder, se ha sectorizado el ejercicio de la política, se ha perdido la capacidad de hacer consensos, y en general se ha desinstitucionalizado el ejercicio de gobierno y la función pública. La autoridad estatal también está sujeta a extremos, o se abusa de ella o ella es débil o inexistente. No hay un punto medio en el ejercicio de la autoridad legítima, de una autoridad que no abuse, que no sea arbitraria, que se respete y no se exceda.

La sociedad civil ha estado relegada históricamente y la crisis de la política la ha debilitado. Ha sido sustituida progresivamente por formas armadas de participación; y la crisis de representatividad común a la política y a la organización social y popular es también una deficiencia que realza la debilidad de las expresiones legítimas de la verdadera sociedad civil.

El Frente Nacional también significó el fin de la intervención en la contienda electoral de la Iglesia católica, que desde comienzos de la República había sido tradicional. Sin embargo, su participación en la vida política continúa como lo muestran, entre otros, los procesos de pacificación y diálogo. A partir de las definiciones de la Constitución de 1991, se inauguró una etapa de moderación religiosa. Han crecido en la última década con mucha fuerza nuevas iglesias cristianas, especialmente en sectores populares. Colombia ha dejado de tener un Estado confesional.

La participación de la mujer en Colombia, en comparación con el resto del continente, sin ser del todo satisfactoria ha mostrado avances en términos de educación, capacitación y participación laboral y política. Las diferencias promedio

en salarios entre géneros han disminuido, pero las diferencias en niveles de empleo han aumentado y se sigue observando discriminación contra la mujer.

La relación civil-militar, tan traumática en el resto de América Latina, en Colombia ha mostrado una gran capacidad de avenirse, pero no ha estado exenta de tensiones episódicas. La intervención en política de este sector no ha sido traumática ni desbordada, a pesar de la persistencia del conflicto interno armado.

En síntesis, la característica de la sociedad colombiana ha sido: moderación y acomodamiento, por un lado; pero indiferencia con los desbordamientos y la aceptación de la violencia como herramienta de lucha política, por el otro. Ante la ausencia de debate y de oposición política, ha habido complacencia ante la apropiación privada de lo público. Así se ponen en evidencia las limitaciones históricas de la democracia colombiana. Un Estado que no representa a la sociedad adecuadamente, una falta de reformas económicas (en el campo y en el nivel urbano) profundas, unos partidos que no tramitan conflictos y una sociedad civil con tan precaria expresión política lleva a una pérdida del sentido de lo público, a un debilitamiento del imperio de la ley, y a una extensión de prácticas armadas y de la intimidación como métodos políticos.

### **Una sociedad multiétnica, urbana y con predominio de valores materiales**

Colombia tiene una población no homogénea, con las mismas fuentes de poblamiento que la mayoría de los países del continente: amerindio, africano y europeo. La composición étnica no hace de Colombia un extremo excepcional en ningún sentido, salvo por lo reducido de las migraciones europeas, después del período colonial.

El país tiene una composición étnica diversa. Muestra un relativo grado de avance respecto a los derechos étnicos de las minorías, en especial de los indígenas y en menor medida de las poblaciones de origen africano. La Constitución les reconoce derechos especiales sobre territorios, sobre cultura y sobre respeto a autoridades tradicionales indígenas. Así mismo, existe un mecanismo de representación política especial para indígenas en el Senado y para negritudes en la Cámara de Representantes. Este reconocimiento de derechos no ha sido una concesión graciosa de una sociedad predominantemente mestiza. Los indígenas han adelantado por muchos años luchas, principalmente pacíficas, por sus tierras y sus derechos, han logrado una organización política importante, han reconstruido culturas y tradiciones, y han sufrido represión y persecución. El lugar que hoy tienen las poblaciones indígenas en Colombia ha sido claramente ganado por ellos mismos.

La organización de las poblaciones de origen africano es más incipiente, pero la Constitución Nacional y las leyes que la desarrollan, hacen reconocimiento expreso a sus derechos culturales y territoriales.

Aunque Colombia es una sociedad multiétnica, hay discriminación abierta e indirecta. Existe desigualdad evidente entre la mayoría de origen europeo y mestizo y las minorías indígena y africana. Sobresale un creciente reconoci-

miento multiétnico y el inicio de un proceso hacia una sociedad multicultural, pero esta situación es también un factor de tensión interna en una época en la que lo étnico y lo cultural son una fuente cada vez más significativa de conflictos y un vector relevante de las relaciones transnacionales.

La estructura poblacional colombiana tampoco sobresale del promedio latinoamericano. Evidencia una reducción moderada de la tasa de natalidad en las últimas tres décadas, una disminución leve en la tasa de mortalidad, una mayor esperanza de vida y un consecuente envejecimiento del conjunto poblacional. Lo sobresaliente de la estructura de población colombiana es una diferencia significativa entre sexos en el rango de edades entre 15 y 25 años. Hay 300.000 hombres menos que mujeres en este rango, situación excepcional y peculiar, explicada por el impacto de la violencia sobre la población masculina.

Hacia 1951 el 61.3% de la población colombiana vivía en áreas rurales y el 38.7% en zonas urbanas. En 1964 las cifras se habían revertido y el 48% de la población era campesina y el 52% urbana. La contundencia de ese cambio se percibió con claridad en el caso de Bogotá: en 1951, la capital tenía 660.000 habitantes y apenas trece años después llegó a 1.662.000. Hoy se cree que supera los 6.000.000 de habitantes.

La masiva migración del campo a la ciudad se agudizó por la violencia política que había padecido Colombia desde finales de los cuarenta y durante los cincuenta, por los altos índices de natalidad, por la escasez de tierras para cultivar y por la atracción que las ciudades ejercían sobre los habitantes en virtud de las oportunidades que ofrecían.

De esta manera, Colombia estaba completando en quince años un ciclo de urbanización que en países desarrollados había exigido casi un siglo. La mayoría de esta nueva población urbana no tenía conocimientos ni medios para ejercer oficios específicos; lo cual la alejaba aún más de la posibilidad de satisfacer sus mínimas necesidades materiales. Fue inevitable que los cordones de miseria rodearan las principales ciudades, desbordando las posibilidades del Estado para atender las necesidades de empleo, vivienda, educación, salud, servicios públicos que agobiaban a sus habitantes.

A su vez, muchos campesinos desplazados violentamente de las tierras que laboraban, prefirieron seguir buscando el acceso a la tierra propia para cultivar. Se dirigieron a abrir nuevas zonas de colonización en lugares lejanos de las zonas agrícolas principales. Sus destinos más frecuentes fueron las áreas selváticas planas y los piedemontes y espacios relativamente aptos para el cultivo en las cordilleras adyacentes a las fronteras agrícolas. Al asentarse en esas zonas, y sin saberlo, estos desplazados estaban abriendo el espacio en buena parte a los problemas de la violencia y el deterioro ambiental.

Las posibles soluciones a estas necesidades estaban necesariamente ligadas al éxito del proceso de industrialización que el país estaba siguiendo, el cual guardaba similitudes con los del resto de Latinoamérica: el modelo de sustitución de importaciones.

En la actualidad, la distribución de la población en Colombia entre rural y urbana es similar al promedio latinoamericano y existe una tendencia ascendente a la urbanización. En lo que se muestra una situación excepcional es en

cuanto a la distribución espacial, pues en Colombia el mayor centro poblado no reúne más del 20% de la población total. En América Latina, en promedio, la ciudad más poblada representa entre 60% y 70% de la población total del país, y la primera ciudad es más de diez veces la suma de las tres siguientes.

En la ubicación espacial de la población, Colombia también es peculiar: no tiene una concentración especial en las costas o en los puertos, sino que la caracteriza un cierto equilibrio poblacional entre zonas costeras e interiores.

La disponibilidad de recursos naturales diferencian a Colombia de otras naciones latinoamericanas. Colombia es el segundo país con más alta biodiversidad en el mundo, después de Brasil. Tiene el 10% de las especies animales y vegetales. Posee el 8% de los bosques naturales tropicales y es el cuarto país con mayor cantidad de agua por unidad de superficie.

En Colombia la sociedad civil es débil en su capacidad de expresión, en su base organizacional y en la representatividad de las organizaciones. Formalmente, existen varios miles de organizaciones en la sociedad civil (más de cuarenta mil juntas de acción comunal, más de diez mil cooperativas, miles de clubes y asociaciones). Sin embargo, los movimientos sociales han sufrido una persistente violencia. El alto número de organizaciones no significa fortaleza ni que sean ejes de procesos alternativos —o no estatales— de mejoramiento social y desarrollo. Ello tampoco implica que la capacidad de interlocución de estas organizaciones frente al Estado haya mejorado, ni que la capacidad de defensa del interés público sea elevada.

Colombia sobresale, en comparación con otros países de América Latina, por sus transformaciones culturales. En la educación, hay mejoras cuantitativas aunque el aumento en la cobertura no ha estado acompañado por una mejor calidad.

La cultura colombiana ha recibido el impacto de la globalización a través de los medios de comunicación masiva y en razón del impacto que producen en sus familias y en su medio los migrantes colombianos. El mayor efecto en lo cultural ha provenido también del narcotráfico que ha generado un cambio de valores, no sólo en cuanto a la tolerancia frente a los valores de la ilegalidad, sino porque ha creado una exaltación del dinero y de la posesión de bienes materiales, sin importar su origen. Esta distorsión en la escala de valores es uno de los aspectos más delicados en la sociedad colombiana. El estudio, el trabajo, el respeto, la disciplina y el esfuerzo, han sido relegados por valores materialistas orientados al enriquecimiento inmediato fácil.

### **Problemas estructurales**

La violencia es una de las características sobresalientes de la vida colombiana. Desde hace diez años los índices de muertes violentas superaron los más atroces ocurridos en los años cincuenta, en el clímax de la violencia partidista. Los índices de criminalidad, que resultan de las múltiples formas y tipos de violencia —alrededor de ochenta homicidios por cada cien mil habitantes— superan de

lejos los de cualquier otro país del mundo. La violencia es el principal asunto por resolver para los colombianos.

Colombia ha avanzado en la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo. Con todo, no se ha llevado a cabo la reconversión, adecuación y modernización del aparato productivo que demandan las exigencias de una inserción activa y sustentable del país en el nuevo escenario internacional. La búsqueda de una inserción global requiere de una reestructuración y de tasas de inversión y crecimiento mayores que las de las últimas décadas, si a la vez se pretende atacar a fondo el problema de la pobreza e incorporar dignamente a la economía y a la sociedad a millones de colombianos. Este imperativo exige reformas que garanticen la sostenibilidad del modelo y que le permitan a la economía crecer suficientemente en condiciones de estabilidad y de equidad distributiva.

En lo político se ha generado una doble crisis de participación y de representación. De un lado, los colombianos poco participan de las decisiones políticas, poco utilizan las posibilidades que les ha dado la Constitución de 1991, poco creen en general en los beneficios de la participación. De otro lado, también se observa una profunda crisis de representatividad. A pesar de un número alto de organizaciones de base y de una extensa red de organizaciones de representación de intereses, existe una debilidad en la capacidad de acción de estas organizaciones. Sus líderes tienen escasa fuerza para decidir por sí solos y las decisiones no tienen la profundidad que la pretensión de la organización indica. Adicionalmente el fraccionamiento de las organizaciones les resta representatividad.

La prolongada existencia de grupos armados ilegales ha sido un problema sin solución para Colombia. Desde los años cincuenta las agrupaciones armadas, grandes o pequeñas, ideológicas o delincuenciales, han tenido presencia en la compleja geografía colombiana. De estos grupos el mayor nivel de organización y la mayor capacidad de perturbación la han tenido las guerrillas. Además de sus fuentes de financiación —en particular las originadas en las drogas, secuestro y extorsión— que les ha permitido un fortalecimiento territorial y militar, la guerrilla cuenta con una base social principalmente en las zonas donde es evidente la ausencia, ineficiencia o debilidad del Estado y en aquellas áreas donde se han multiplicado por lustros los conflictos agrarios sin resolución. Las fuentes de financiación, la presencia prolongada en distintas regiones y la dudosa legitimidad de muchos actores sociales y políticos le han otorgado una fuerza persistente a la actividad insurgente en Colombia. En años recientes el crecimiento del paramilitarismo, en respuesta al auge guerrillero, en el contexto de un comportamiento ineficaz de las Fuerzas Armadas y con el respaldo del narcotráfico y de empresarios rurales, ha agudizado de manera dramática el deterioro del orden público y la violación de los derechos humanos.

El fenómeno de las drogas no es ajeno a los graves problemas sociales, políticos, económicos y culturales existentes en la sociedad colombiana, se nutre de ellos y a su vez los potencializa. El tamaño y la dispersión territorial de la guerrilla ha estado, en alguna forma, estimulado por sus nuevas fuentes de financiación, entre ellas, las resultantes de sus vínculos con el narcotráfico; la eclosión del paramilitarismo fue facilitada en buena medida por el narcotráfico;

la crisis de legitimidad política está ligada a la corrupción, la impunidad y la asociación de sectores de la clase política con los carteles de la droga; la crisis de credibilidad de las instituciones —gobierno, Congreso, corporaciones públicas, organismos de control, justicia, Fuerzas Armadas— encuentra buena parte de su origen en que fueron penetradas por dineros de las drogas; la economía ha sido distorsionada por el impacto del emporio de las drogas que ha afectado la competitividad de la producción local, la inversión productiva y el trabajo; la violencia y el terrorismo se han desbordado con el comportamiento sangriento de las mafias de las drogas; y en el terreno ético y moral el crimen internacional organizado ha deformado el conjunto de valores de la sociedad colombiana.

#### COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS EN EL NUEVO ESCENARIO MUNDIAL

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

#### **Colombia: país considerado modelo en la construcción del orden internacional de la posguerra**

Colombia jugó un papel respetable en la construcción del orden internacional al final de la Segunda Guerra Mundial. No obstante algunos desacuerdos, como la oposición al derecho de veto para los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, Colombia participó activamente en el diseño de la ONU y de la OEA, así como en la elaboración del TIAR. De la misma manera, desde el comienzo de sus actividades colaboró estrechamente con el Banco Mundial y operó dentro de las formulaciones del Fondo Monetario Internacional. Pronto obtuvo reconocimiento como un país que se distinguía por el manejo prudente de su economía.

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

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

Además, Colombia participó en fuerzas multilaterales, por lo general bajo el auspicio de Naciones Unidas. Así lo hizo en la Guerra de Corea a principios de los cincuenta, donde fue el único país latinoamericano que envió tropas de

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

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

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

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

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

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

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

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



## **Colombia: país percibido como disfuncional en el reordenamiento internacional de los noventa**

Las drogas ilícitas irrumpieron en la historia para alterar las costumbres tradicionales y generar inestabilidad. En 1979, Colombia firmó el Tratado de Extradición con Estados Unidos sin que su negociación y ratificación dieran lugar a controversias mayores. En 1982, el presidente Belisario Betancur (1982-1986) anunció que no extraditaría nacionales. Esto no generó el rechazo por parte de la opinión pública nacional que habría sido de esperarse, de acuerdo con la tradición histórica frente al cumplimiento de los tratados. Tampoco produjo manifestaciones de inconformidad por parte de Estados Unidos.

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

Después vendría una tortuosa historia que culminó con la imposibilidad jurídica de aplicar la extradición de nacionales a pesar de que el tratado, a la luz del derecho internacional, se considera todavía vigente. La culminación se dio en la Asamblea Constituyente de 1991 cuando una mayoría abrumadora aprobó el artículo 35 que establece la prohibición de la extradición de nacionales.

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

Las organizaciones criminales de las drogas fueron aumentando su capacidad perturbadora. Contaminaron la vida política, económica y social, permea-

ron a las guerrillas y propiciaron el paramilitarismo. Estimularon también una subcultura mafiosa que premió el enriquecimiento fácil y a cualquier precio, hicieron del despilfarro y de la ostentación un estilo de vida, penetraron la política, la economía y la sociedad. Y, finalmente, afectaron las relaciones con Estados Unidos.

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

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

### *Administración Betancur*

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

### *Administración Barco*

- Estrategia de paz institucionalizada para negociar la desmovilización de grupos guerrilleros y su incorporación a la vida civil; el éxito mayor fue el acuerdo definitivo de paz con el M-19.
- Lucha frontal contra las organizaciones criminales, que incluyó la aplicación de la extradición con base en diferentes instrumentos jurídicos y que, en su momento, fue reconocida en el exterior. Esta actitud dio lugar a que la comunidad internacional en el contexto del principio de corresponsabilidad, iniciara la tramitación de diversas formas de cooperación. Entre éstas, la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA) aprobadas por el Congreso de Estados Unidos en diciembre de 1991, después de haber sido abolida la extradición de nacionales por la Constitución de 1991, y el otorgamiento en 1990 del Sistema General de Preferencias-Drogas (SPG-Drogas) por parte de la entonces Comunidad Económica Europea.
- Iniciación del proceso gradual de internacionalización de la economía a partir de marzo de 1990.

- Esfuerzos para fortalecer la democracia (esquema gobierno-oposición) y puesta en marcha del mecanismo para modernizar el Estado y la política por la vía de una Asamblea Constituyente.

### *Administración Gaviria*

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

Todo indicaría que Colombia habría adoptado no sólo las medidas necesarias para atender las demandas nacionales sino las más exigentes pautas de la comunidad internacional. En plena Posguerra Fría, Estados Unidos aceptó la estrategia antidrogas y la forma como los graves problemas de la democracia colombiana se afrontaban con más democracia y no, como se había intentado en otros países, con medidas autoritarias.

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

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

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

La transformación en el Estado y la sociedad no se completó, además, porque el Congreso elegido en 1991 no compartió plenamente el modelo institucional, político y económico de la nueva Constitución, no obstante haberse originado en una decisión de la Asamblea que revocó el mandato de los parla-

mentarios elegidos en 1990 y convocó a nuevas elecciones. Lo mismo ha ocurrido con el Congreso elegido en 1994. En varias ocasiones el poder legislativo ha intentado contrarreformas a la Constitución de 1991 y algunas de las que han prosperado —readopción del sistema de suplentes, modificaciones al uso de las transferencias para la descentralización— han desvirtuado su espíritu. Similares actitudes se registran por parte de otros organismos del poder público como la Corte Suprema y el propio poder ejecutivo; y en ambos casos sus iniciativas no han prosperado, manteniendo una incertidumbre sobre la vigencia de la Constitución.

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

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

Los instrumentos judiciales utilizados en las investigaciones son producto del nuevo ordenamiento jurídico. La eliminación de la institución de la inmunidad parlamentaria, la cual fue sustituida por un fuero especial ante la Corte Suprema de Justicia, es uno de los elementos derivados de la nueva Constitución que han facilitado la batalla de los magistrados contra la corrupción política. El Ministerio de Defensa en manos civiles significó un escalón entre el presidente y las Fuerzas Armadas, que le permitió a éstas independizarse de la crisis, cuestión que hubiera sido más difícil con un ministro militar.

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

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

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

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

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

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

Colombia, para Estados Unidos, ofrecía una experiencia de la que otros podrán aprender: el enemigo interno eran las drogas ilícitas. Ellas en combinación con terroristas y funcionarios corruptos, podrían considerarse tan peligrosas como en su momento fueron considerados el comunismo o el fascismo. Hasta una democracia fuerte podía ser erosionada por las organizaciones del narcotráfico. La desconfianza del gobierno estadounidense hacia la administración Samper dificultaba la cooperación. Colombia fue descertificada tres veces y sólo la primera vez, en 1995, no se hizo efectiva por razones del interés nacional de Estados Unidos.

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Estados Unidos en el actual contexto internacional**

No obstante su poderío económico y militar y la solidez de sus instituciones democráticas, Estados Unidos adolece de graves problemas de civilización: es

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

Paralelamente, Estados Unidos es el actor más importante de la política internacional contemporánea y es una potencia mundial y continental. Su influencia en Europa y Asia es evidente y su preponderancia en el espacio americano es incuestionable. Estados Unidos es, en vísperas del siglo XXI, el país más poderoso y de mayor influencia en los asuntos internacionales. Si bien a nivel mundial no se manifiesta una hegemonía absoluta de Estados Unidos por la complejidad y contradicción del escenario geoestratégico, en el nivel hemisférico se tiende a reafirmar su hegemonía. Este hecho es fundamental para apreciar con realismo los márgenes de maniobra, los grados de autonomía y el potencial poder negociador de Colombia.

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

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

Washington desempeña una función de liderazgo en el continente. La Iniciativa Brady y el Plan Baker en los ochenta, la Iniciativa Bush para las Américas en 1990 y la Cumbre de las Américas en 1994 han sido catalizadores e hilos conductores en la configuración de dicho liderazgo. América Latina y el Caribe, por su parte, han buscado un mayor reconocimiento de sus inquietudes y necesidades económicas, sociales y políticas. En ese sentido, la Declaración de Principios de la Cumbre de 1994 sintetiza el vínculo deseado entre Estados Unidos y Latinoamérica y el Caribe: preservar y fortalecer la comunidad de democracias en las Américas; promover la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio; erradicar la pobreza y la discriminación en el continente; garantizar la sostenibilidad del desarrollo y conservar el ambiente natural para las generaciones futuras.

- El primer principio corresponde a la esfera política propiamente dicha y, en determinada medida, a la esfera de la seguridad. Sus principales ámbitos de realización en el Plan de Acción son: el fortalecimiento de la democracia, la promoción y protección de los derechos humanos, el robustecimiento de la participación comunitaria, la lucha contra la corrupción, el combate a las drogas ilegales y las modalidades de criminalidad relacionadas, y la eliminación del terrorismo internacional, de la inseguridad nacional y la construcción de la confianza mutua.
- El segundo principio se asocia con la esfera económica. Sus principales ámbitos de realización en el Plan de Acción son: la conformación del ALCA, el desarrollo y liberalización de los mercados de capitales, la construcción de una infraestructura hemisférica, la cooperación energética, el desarrollo de las telecomunicaciones y de la base informática, la colaboración tanto en ciencia y tecnología, como en el campo del turismo.
- El tercer principio se expresa en las esferas política y cultural. Sus principales ámbitos de realización en el Plan de Acción son: el acceso universal a la educación, el acceso equitativo a servicios básicos de salud, el fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad y el apoyo a la microempresa.
- El cuarto principio se enmarca en la esfera económica directamente y, de manera indirecta, en lo cultural. Sus principales ámbitos de realización en el Plan de Acción son: la asociación para el uso de la energía, para la preservación de la biodiversidad y para la prevención de la polución.

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

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

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

En ese sentido, la cooperación, la equidad, la reciprocidad y la aceptación de la corresponsabilidad no son las notas distintivas de la conducta estadounidense, en particular frente a los países menos industrializados. En el caso de las drogas ilícitas no es previsible por lo tanto que Estados Unidos se empeñe realmente en alterar su actual participación como mayor consumidor y centro de lavado de dinero. Al menos, no es viable que su política antidrogas renuncie a



la tentación de trasladar los costos de la lucha a los países productores, ni que los instrumentos unilaterales dejen de ser preferidos a los de tipo multilateral. Solamente la evidencia de que los costos políticos de la doble moral y de la unilateralidad sean significativos dentro de la competencia doméstica estadounidense —como está ocurriendo con el proceso de certificación— podría abrir nuevamente un espacio para alternativas diferentes de las que han predominado en los últimos años.

## Colombia ante la globalización

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

- Desde mediados de la década de los noventa se ha producido una alteración jerárquica entre lo económico y lo político. Durante la crisis de la deuda en los ochenta las relaciones de Estados Unidos con Latinoamérica y el Caribe habían sido dominadas por la visión económica. Pero una vez resuelto parcialmente el problema de la deuda e implantado el nuevo modelo de desarrollo económico, Washington comenzó a impulsar cambios fundamentales en la esfera política: la consolidación de la democracia, la reforma a la justicia, el cumplimiento de los derechos humanos, el fomento de un estado de derechos eficaz, el control del fenómeno migratorio y el combate a la corrupción, a las drogas ilícitas y al crimen organizado transnacional.
- La preeminencia de Estados Unidos en el hemisferio hace que su realidad interna influya decisivamente en su relación con América Latina y el Caribe. Los asuntos políticos que han cobrado relevancia reflejan, en buena medida, las realidades internas de Estados Unidos. La aceptación y apoyo del Congreso y de los medios de comunicación a políticas que favorecen una mayor cercanía con América Latina dependen de la percepción que exista sobre la democracia en los países de la región. El ejecutivo estadounidense tiene por ello incentivos para presionar ajustes institucionales más drásticos. La incidencia de la opinión pública interna de Estados Unidos en materia de configuración de un eventual ALCA será cada vez más notoria.
- Lo anterior influye sobre el proceso de toma de decisiones estadounidense respecto a América Latina y el Caribe. En el caso de países relevantes para los intereses de Estados Unidos, como Canadá y México, el proceso de adopción de decisiones está afectado por la acción de coaliciones en favor o en contra de profundizar los compromisos ya establecidos en el Tlcan o de vincular o no estrechamente algunos aspectos de la agenda bilateral de Washington con cada uno de ellos. Las divisiones entre el ejecutivo y el legislativo frente a esas dos naciones también van a ser un factor determinante en el futuro. En otros casos, como el de Colombia, el excesivo peso de las individualidades y los vaivenes electorales puede, en una determinada coyuntura, incidir exageradamente en la determinación de actitudes y políticas. En uno y otro caso, se hace evidente la volatilidad y politización de la con-

ducta de Estados Unidos hacia el resto del hemisferio. La dominación estadounidense en los temas de seguridad refuerza en Estados Unidos la percepción de que el hemisferio se encuentra bajo su férula. En consecuencia, para la visión estadounidense el continente en conjunto está alineado en términos generales, lo cual no exige una atención especial, con excepción acaso de algunos temas específicos.

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

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

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

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

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

Subregión andina: resulta fundamental para Colombia la consolidación de un espacio económico con Venezuela y Ecuador como eje central de la Comunidad Andina, para incrementar su capacidad de proyección internacional. Este objetivo se facilita si lo desarrolla un grupo coherente y con identidad propia,

y lo sustenta en la fortaleza que le brinda al grupo su carácter de unión aduanera, aunque parcial e imperfecta. Es importante coordinar iniciativas y acciones comunitarias para culminar negociaciones de un acuerdo de libre comercio con Mercosur, avanzar en el proceso de construcción del ALCA, impulsar un acercamiento conjunto con la Cuenca del Pacífico, reforzar gestiones a nivel subregional en el marco de las preferencias comerciales brindadas por la Unión Europea, y para promover el acercamiento de Panamá a la Comunidad Andina.

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

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

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

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

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

Con la irrupción de varios países del este del Asia en el escenario económico internacional se han venido dando importantes cambios en la estructura y composición de los principales bloques comerciales y en las condiciones de competencia en el mercado mundial. De ahí la necesidad política y económica de reforzar los lazos comerciales, financieros y tecnológicos y de colaboración diplomática con esas naciones, siendo la búsqueda por una vinculación a la APEC uno de los caminos disponibles más relevantes para avanzar en esa dirección. Como es sabido, aparte de Canadá y Estados Unidos, Chile y México en su condi-

ción de países latinoamericanos miembros están preparando ofertas no-recíprocas de liberalización comercial dentro del proceso de alcanzar el libre comercio entre los países de la APEC con antelación al año 2020. En esa dirección, conveniría que se aunaran esfuerzos entre Colombia, Ecuador y Panamá para gestionar su membresía a partir de 1999, al momento en que la APEC levante la decisión de no permitir el ingreso de nuevos socios. Por lo pronto, el sector privado debe aprovechar la oportunidad que le ofrece ser miembro pleno del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC).

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

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

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

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

## LAS RELACIONES ENTRE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS

En un mundo globalizado, como se ha descrito, las relaciones bilaterales entre Colombia —en medio de la crisis estructural que la caracteriza— y Estados Unidos, una potencia con renovada capacidad para ejercer una hegemonía continental, son cada vez más complejas y tienen una agenda más intrincada. En ella

aparecen actualmente las drogas ilícitas como el principal asunto para los dos países. También existen otros temas primordiales en la perspectiva de mediano y largo plazos —los derechos humanos, el comercio y la inversión, la seguridad, la corrupción, el desarrollo sostenible y el medio ambiente— que no son tan conocidos ni debatidos por la opinión pública.

El activo expansionismo que a partir de la segunda mitad del siglo XIX caracterizó la política exterior de Estados Unidos no alcanzó a afectar el territorio de Colombia. No obstante, en esa época, invocando el artículo 35 sobre libre comercio y navegación del Tratado Mallarino-Bidlack de 1846, Estados Unidos realizó numerosos desembarcos de tropas en el istmo de Panamá. Más aún, en 1880 el presidente Rutherford B. Hayes había notificado al mundo que “los americanos tienen el derecho y el deber de ejercer control y autoridad sobre toda vía interoceánica en el continente”.

La desmembración de Panamá de Colombia en 1903 planteó la primera fractura significativa en las relaciones binacionales. La separación se produjo por la política expansionista de Estados Unidos y de su presidente Teodoro Roosevelt y fue facilitada por la situación de guerra civil, la grave crisis interna que vivió Colombia y por la falta de visión internacional de los dirigentes de la época. Tras la separación de Panamá, Colombia se encerró en sí misma, se alejó todavía más del Caribe y acentuó su aislamiento internacional.

En 1914 cuando se discutía la aprobación del Tratado Urrutia-Thompson, que selló el episodio panameño con el pago de una indemnización a Colombia de 25 millones de dólares, Marco Fidel Suárez, como ministro de Relaciones Exteriores, expuso su concepción del *Respice Polum* (mirar al polo); vale decir, de mirar a Estados Unidos porque “el norte de nuestra política exterior debe estar allá, en esa poderosa nación que más que ninguna otra ejerce decisiva atracción respecto de todos los pueblos de América”.

Durante los años veinte el capital estadounidense aumentó progresivamente su presencia en Colombia. Las inversiones de ese país que en 1913 oscilaban entre dos y cuatro millones de dólares, ascendieron a 30 millones en 1920, a 80 millones en 1926 y a 280 millones en 1929. La participación de las importaciones de Estados Unidos pasó del 27% en 1913 al 48% en 1926, mientras que la de las exportaciones colombianas a Estados Unidos subió del 44% al 86% en ese mismo período.

En esa década, Estados Unidos financió prácticamente todos los préstamos otorgados al Estado colombiano. Petróleo, minería, tabaco, banano, teléfonos, telégrafos y redes eléctricas fueron sectores donde se concentró esencialmente el capital estadounidense.

La masacre de los trabajadores bananeros de la *United Fruit Company* en 1928 dio lugar a brotes antiestadounidenses, pero, nuevamente, no se afectaron las relaciones entre los dos países. Este hecho tuvo más impacto en la pugna bipartidista que en las denuncias sobre la dominación de Estados Unidos a través de la frutera.

El reformismo de la década del treinta, impulsado por un partido liberal que asumió el poder tras medio siglo de hegemonía conservadora, tampoco motivó fricciones de fondo con Estados Unidos. El presidente Enrique Olaya Herrera

(1930-1934) consultó incluso el nombramiento de su ministro de Industrias con la poderosa *United Fruit Company*, cuya influencia en el gobierno de Washington era notable. En 1937, el régimen de "la revolución en marcha" del presidente Alfonso López Pumarejo (1934-1938) sí tuvo dificultades con esta compañía, cuando ésta pretendió socavar la intención del gobierno colombiano de intervenir en el desarrollo de la industria bananera. La oposición de la *United* llegó al punto de que uno de sus gerentes fue encarcelado brevemente. Sin embargo, como venía ocurriendo tradicionalmente, las relaciones binacionales no sufrieron merma alguna de fondo.

Antes de terminar la Segunda Guerra Mundial, bajo el gobierno de Franklin Delano Roosevelt, Estados Unidos reveló su estrategia de unificar a los ejércitos americanos frente a la amenaza nazi bajo la dirección política y militar de Washington. Pese a las buenas relaciones del gobierno colombiano con Estados Unidos y particularmente con Roosevelt, el presidente Eduardo Santos (1938-1942) se opuso al proyecto, advirtió el peligro que para nuestros países entrañaba tener ejércitos desproporcionadamente grandes y criticó el armamentismo que ya comenzaba a hacer carrera con el patrocinio de Estados Unidos.

Finalizada la Segunda Guerra, el país se alineó decididamente con los intereses estadounidenses de seguridad continental. Muestra significativa de la cercanía con Washington fue la participación de Colombia en la Guerra de Corea, en el marco de una diplomacia militar activa de carácter anticomunista.

Durante la segunda presidencia de Alberto Lleras (1958-1962), con el lanzamiento de la Alianza para el Progreso de John F. Kennedy, el comienzo del bloqueo a Cuba, considerada como primera amenaza seria del comunismo en las Américas, y la activa adhesión del país a las iniciativas estadounidenses, Colombia comenzó a perfilarse como "país ejemplar".

La única fricción notable en este período fue el rechazo del presidente Carlos Lleras (1966-1970), a las exigencias del FMI en el sentido de devaluar drásticamente el peso. Mediante un decreto de estado de sitio, el gobierno colombiano estableció el control de cambios y reclamó su autonomía en el manejo de la política económica frente a las presiones del Fondo Monetario Internacional. En alocución televisada en noviembre de 1966, Lleras manifestó que la orientación de la economía nacional la trazaba el gobierno colombiano "y no los organismos internacionales". El episodio, rápidamente superado con el FMI, tampoco afectó de modo serio las relaciones con Estados Unidos.

En la década de los setenta el tema de las drogas comenzó a adquirir relevancia en la agenda exterior estadounidense. El presidente Richard Nixon anunció desde Washington la primera "guerra contra las drogas" de Estados Unidos y durante la administración del presidente Misael Pastrana (1970-1974) surgieron los primeros indicios de la penetración del negocio ilegal de la droga en la sociedad y el Estado colombianos.

A comienzos de esa década, Washington y Bogotá tuvieron miradas coincidentes en el marco multilateral en materia de sustancias psicoactivas, sin perjuicio de ciertas diferencias. Un ejemplo de lo anterior fueron las aproximaciones durante los trabajos para la aprobación del Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y el Protocolo Modificatorio de Ginebra de 1972. No obstante,

mientras Colombia depositó un énfasis especial en los compromisos multilaterales —mediante la firma en 1973 del Acuerdo Suramericano sobre Estupefacientes y Psicotrópicos y mediante la incorporación en 1974 de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961— Estados Unidos dejó en claro que ninguna estrategia multilateral sería sustituto de la política estadounidense frente a las drogas. Esto se confirmó en 1970 con el tratamiento represivo al opio en Turquía, con la aprobación de la Ley Comprensiva de Control y de Prevención del Abuso de Drogas de 1970 y con la configuración de lo que se conoció en 1973 como la primera “Estrategia federal para el abuso de las drogas y la prevención del tráfico de drogas”.

También existieron diferencias en el terreno de las interpretaciones. Mientras en Estados Unidos el presidente Nixon declaró en 1971 que el problema de las drogas era “el enemigo público número uno” de su país, en Colombia la presidencia de Misael Pastrana no identificó ese asunto como crítico, aunque al vislumbrar sus peligros expidió hacia el final de su gestión el Estatuto Nacional de Estupefacientes (Decreto 1188 de 1974). Mientras en Colombia se hablaba del auge de la marihuana, en Estados Unidos el foco de atención se desplazó hacia la cocaína. En efecto, a principios de la década la Agencia Central de Inteligencia (CIA) ya había informado a la Oficina de Narcóticos y Drogas Peligrosas (*Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs* —BNDD—, luego transformada en Agencia de Lucha contra las Drogas *Drug Enforcement Agency*, DEA), sobre el crecimiento del negocio de la cocaína, en un documento clasificado, titulado “Las redes del tráfico de cocaína en Colombia”.

A lo largo de los setenta en ambos países predominó una relativa tolerancia frente a las drogas. Entre 1973 y 1979, once estados de Estados Unidos descriminalizaron la posesión de pequeñas dosis de marihuana. En Colombia, durante el mandato del presidente Alfonso López (1974-1978), se oficializó la denominada ventanilla siniestra del Banco de la República, que posibilitó el ingreso al país, entre otros, de dineros provenientes del negocio de las drogas.

En esas circunstancias, bajo la administración López Michelsen se produjeron las primeras diferencias serias en las relaciones binacionales. Comenzaron a llegar los primeros enviados especiales de la prensa y televisión de Estados Unidos para investigar el fenómeno de las drogas mientras que, por su parte, Colombia insistía que el problema del narcotráfico había que mirarlo desde la perspectiva del consumo y la demanda, antes que la de la producción y la oferta. Este distanciamiento de enfoque, sumado al hecho de que el gobierno de López renunció a la ayuda de la AID y restableció relaciones con Cuba, diluyó aún más la imagen de país vitrina de Colombia.

En contraposición a los sectores conservadores del Congreso estadounidense y junto con Costa Rica y Venezuela, Colombia durante el gobierno de López desplegó un significativo papel diplomático y de apoyo a la firma de los tratados del Canal de Panamá durante los gobiernos de Carter y Torrijos. López Michelsen le daba contenido a la doctrina del *Respice Similia* —mirar a los semejantes— que había anunciado cuando se desempeñó como canciller del gobierno del presidente Lleras Restrepo.

Para finales de esa década, sin embargo, ya eran evidentes los cambios en la política antidrogas de Washington, que no fueron suficientemente asimilados en Colombia. Comenzó gradualmente a endurecerse la actitud oficial y ciudadana frente al consumo de narcóticos en Estados Unidos, al tiempo que en Colombia la penetración económica y política del narcotráfico no pareció despertar muchas reacciones oficiales ni sociales.

En Estados Unidos, la llegada de Jimmy Carter a la presidencia en 1977 marcó un viraje hacia los derechos humanos como nuevo componente de la agenda internacional de Washington, mientras que en Colombia, bajo la administración del presidente Julio César Turbay (1978-1982), se intensificó la lucha contra las guerrillas mediante el Estatuto de Seguridad. También se suspendieron las relaciones con Cuba; lo cual fue bien visto por Estados Unidos.

Sin embargo, el crecimiento y la cobertura del narcotráfico colombianos fueron cobrando más peso en la actitud de Estados Unidos hacia el país y el propio presidente fue objeto de mal disimulados cuestionamientos. En la Guerra de las Malvinas la posición de Colombia, identificada con la de Estados Unidos, en abierta discrepancia con la inmensa mayoría de los países latinoamericanos, armonizó las relaciones binacionales. Pero el tema de la droga se mantuvo vigente como fuente de fricciones.

El primer ataque abierto por parte de altos funcionarios del gobierno de Estados Unidos a sectores políticos colombianos fue realizado por un consejero presidencial que filtró un memorando interno a los medios de comunicación en 1978. Resulta paradójico que su autor, Peter Bourne, debió renunciar por prescribir drogas ilegales y consumir cocaína.

La táctica de la denuncia resultó eficaz para Estados Unidos. Turbay debió reafirmar sus credenciales de luchador frontal contra las drogas ilícitas. Con grandes presiones desde Washington, Turbay inició la primera "guerra" colombiana contra las drogas. Sus medidas fueron incluso draconianas. Entre otras decisiones, autorizó en 1978 una medida sin precedentes: el derribo de los aviones que salían hacia Estados Unidos. Así mismo, militarizó, infructuosamente, el departamento de La Guajira con más de 10.000 hombres para dismantelar el cultivo y tráfico de marihuana. Además, firmó con Washington los Tratados de Extradición (1979) y de Asistencia Legal Mutua (1980).

Durante la primera mitad de los ochenta, se amplió la brecha entre Washington y Bogotá en torno al problema de las drogas y su forma de enfrentamiento. Para las autoridades estadounidenses creció el descrédito de ciertas instituciones, como el legislativo colombiano. La diplomacia bilateral sobre el asunto de las drogas se hizo más compleja y se volvió más crítico el papel del Congreso de Estados Unidos en esta materia. Fue un momento delicado en las relaciones entre los dos países pues Washington vio flaquear la determinación de Colombia de confrontar con vehemencia al narcotráfico, mientras que en Estados Unidos se fue incrementando dramáticamente la demanda de sustancias psicoactivas.

La administración de Belisario Betancur intentó una política exterior más autónoma frente a Estados Unidos. El ingreso al Movimiento de Países No Alineados (NOAL); la activa participación en el Grupo de Contadora junto con Mé-



xico, Venezuela y Panamá en la crisis centroamericana; la concesión de la construcción de la represa de Urrá a los soviéticos y la renuncia unilateral a aplicar el tratado de extradición colombo-estadounidense, fueron aspectos sobresalientes de la búsqueda de una mayor independencia internacional por parte de Betancur.

Política que coincidió con la llegada al poder en Estados Unidos de Ronald Reagan, quien inauguró una era donde primó la militarización en el tratamiento de fenómenos como la crisis centroamericana y el problema de las drogas. El nuevo presidente republicano relanzó la "guerra contra las drogas" con fuerte énfasis en la represión contra la producción en los países andinos. Reagan, no obstante el hecho de que el gobierno del presidente Betancur decidió no aplicar la extradición, visitó Colombia en diciembre de 1982.

Estados Unidos endureció progresivamente sus críticas y presiones ante lo que percibía como avance notorio del narcotráfico sobre el acontecer político y económico colombianos. Su inquietud recibió dramática corroboración con el asesinato en 1984 del ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla. Este acontecimiento marcó el comienzo en Colombia de la segunda "guerra contra las drogas" y obligó al gobierno de Betancur a renunciar a sus reservas filosóficas frente a la extradición y a alinearse más decididamente con Estados Unidos en la lucha contra las organizaciones criminales. Con la administración Reagan el problema de las drogas ilícitas adquirió rango de asunto prioritario de seguridad nacional; lo que abrió las puertas a acciones cada vez más punitivas en el exterior para neutralizarlo. Bajo Betancur se decretaron las primeras extradiciones de nacionales colombianos sindicados de narcotráfico para ser juzgados en cortes estadounidenses.

En los escenarios de la banca internacional, Colombia conservaba aún su imagen de buen deudor y consolidaba su estrategia de refinanciación de la deuda externa a diferencia de la reestructuración del endeudamiento seguida por el resto de países de la región. A la vez, comenzaba a cobrar fuerza en algunos círculos la hipótesis de que la estabilidad económica obedecía en parte a la irrigación de los narcodólares. Así mismo, la posición negativa de Estados Unidos frente a los acuerdos multilaterales de productos básicos, unida a otros factores comerciales y políticos, llevó al colapso del Pacto Internacional Cafetero en julio de 1989.

Durante el gobierno de Virgilio Barco se presentaron algunas tensiones con Estados Unidos. La negativa inicial a autorizar la instalación de radares en territorio colombiano; el rechazo a la pretensión del gobierno del presidente George Bush de imponer patrullajes navales antinarcóticos frente a las costas colombianas y posturas discrepantes de las de Estados Unidos en la ONU, fueron rasgos característicos de este deseo de afirmar una mayor autonomía.

En el terreno económico se dificultaron inicialmente las relaciones con el Banco Mundial porque éste exigía un tratamiento de choque para la ejecución de la reforma económica, contrario a la tradición de gradualismo en el manejo de la economía colombiana, lo cual condujo a la postergación del proceso de apertura.

El tema de las drogas ilícitas ya se había convertido en importante mecanismo de negociación en los escenarios mundiales, y Colombia, a la vez que reafirmaba su compromiso de luchar contra el crimen organizado, denunció los enormes costos de la misma para el país, e insistió en la necesidad de sacrificios similares por parte de las naciones consumidoras. Esta posición contribuyó a la multilateralización del fenómeno para lograr mayores márgenes de maniobra ante las presiones de Estados Unidos, que en 1986 instauró el mecanismo unilateral de certificación de los países productores/procesadores de drogas. Pero nuevamente el desbordamiento interno de la violencia protagonizada por el narcotráfico, expresada en una sistemática campaña de atentados contra jueces, periodistas, militares, policías y políticos, llevó a estrechar filas con Estados Unidos en el combate frontal contra un enemigo común.

La intensificación de la tercera "guerra contra las drogas" en Colombia; la creciente desestabilización creada por la ofensiva terrorista del llamado Cartel de Medellín; el asesinato de candidatos presidenciales, en particular el de Luis Carlos Galán, determinaron que el gobierno Barco restableciera por vía administrativa la extradición de nacionales a Estados Unidos y se fortaleciera la cooperación logística, jurídica y policial.

El empleo de la extradición como parte de una más vigorosa lucha antinarcóticos, implicó cercanía y confianza notables entre los poderes ejecutivos en Bogotá y Washington. Colombia, a pesar de una imagen mundial narcotizada, era vista como ejemplo del combate contra las drogas. Fue la época heroica del país en los titulares de la prensa extranjera. La cruzada contra las drogas parecía tener un sangriento y exclusivo teatro de operaciones.

Los evidentes rigores de esta lucha hicieron que en varios sectores en Estados Unidos se adquiriera mayor conciencia sobre los costos y sacrificios que asunía Colombia. Como consecuencia se incrementó el sistema de estímulos financieros para los países que combatían a estas organizaciones criminales.

En diciembre de 1989 se produjo la invasión de Estados Unidos a Panamá. Esta fue la primera intervención militar a gran escala con argumento de combatir el narcotráfico y produjo la captura de un gobernante, el general Manuel Antonio Noriega, para ser juzgado y condenado en una corte estadounidense.

Dos meses más tarde, en febrero de 1990, el presidente Bush asistió en Cartagena a la primera cumbre presidencial americana que intentó trazar una estrategia continental conjunta frente al tráfico y consumo de drogas. Un componente de dicha estrategia fue el compromiso de ayuda económica sustancial a países productores como Colombia, Perú y Bolivia. Otros dos eventos de especial significación tuvieron lugar: la Asamblea Especial de la ONU sobre drogas que adoptó el Plan Integral de Acción (1989) y la Primera Conferencia Mundial sobre la Demanda de Cocaína convocada por la primer ministra de Gran Bretaña, Margaret Thatcher, en la cual el presidente Barco fue invitado de honor.

Hasta la fecha no se ha convocado una segunda reunión.

César Gaviria asumió la presidencia en 1990, tras la ola de atentados narcoterroristas que se había iniciado luego de la muerte de Galán y que se prolongó hasta la semana siguiente de las elecciones presidenciales. Como mandatario

electo visitó Washington y durante buena parte de su cuatrienio logró comprensión y apoyo frente a la política de sometimiento a la justicia.

El enorme sacrificio nacional —con todos sus inmensos costos— emprendido por el presidente Virgilio Barco en su combate contra las drogas explica el compás de espera que Estados Unidos le dio al gobierno del presidente Gaviria para probar la eficacia de la política de sometimiento y el sentido de la no extradición incorporada a la Constitución de 1991. De la inquietud, expectativa y duda de Estados Unidos frente a Colombia en materia de drogas entre 1990 y 1992, Washington pasó a la molestia y la suspicacia hacia Bogotá luego de la fuga de Pablo Escobar. Hacia 1993-4, Estados Unidos ya no confiaba en casi nadie en Colombia, salvo en la cabeza del ejecutivo y algunos miembros del gabinete y del aparato judicial.

A lo anterior se sumaba la preocupación notoria en Washington acerca de la proyección económica de los traficantes de drogas en Colombia. La criminalidad organizada aprovechó para su consolidación la apertura económica de los noventa.

A comienzos de la década se hizo más evidente el ascendente carácter punitivo del enfrentamiento contra los narcóticos en Estados Unidos. El presupuesto para prevenir el consumo fue reducido, mientras aumentaron los fondos del Pentágono para la guerra antidrogas. Se reunió en 1992 en la ciudad de San Antonio (Texas), la segunda cumbre presidencial sobre narcóticos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, México, Perú y Venezuela), en un ambiente en el que el aumento de la criminalidad urbana, le dio al tema de las drogas especial relevancia en la agenda preelectoral de Estados Unidos.

El gobierno Gaviria desarrolló una política de sometimiento a la justicia de los narcotraficantes, combinada con un incremento de la represión policiva y militar. Fue la estrategia del "garrote" —con extradición incorporada— y la "zanahoria" —con la favorabilidad judicial para los traficantes que se entregaran.

Esta política de sometimiento fue desfigurada por tres factores: la prohibición constitucional de la extradición y las modificaciones que el llamado Congreso introdujo a la política de sometimiento en 1991; la fuga de Pablo Escobar en 1992 y la aprobación del nuevo Código de Procedimiento Penal en 1993, luego de los cuales quedó mucha "zanahoria" y muy poco "garrote".

La decisión de la Asamblea Nacional Constituyente de prohibir en 1991 la extradición de nacionales y la persistencia de la política de sometimiento que estableció un régimen de favorabilidad judicial para narcotraficantes, suscitaron hondos resquemores en Washington, aunque temporalmente fueron aceptados a título experimental. Las señales positivas enviadas desde Estados Unidos en la lucha contra las drogas decayeron luego de la muerte de Pablo Escobar, tras la cual paradójicamente se agotó el argumento de la guerra frontal contra el narcotráfico como mecanismo de negociación con Estados Unidos.

Tras este golpe al Cartel de Medellín, Washington pidió una nueva campaña contra otras organizaciones criminales vinculadas al tráfico de cocaína que se habían consolidado en Colombia, mientras se libraba la lucha contra la organización de Escobar. En el país, por el contrario, la eliminación de quien había personificado el problema del narcoterrorismo, se entendió como la extinción

de una parte significativa del drama nacional y la necesidad de encontrar formas menos traumáticas y desestabilizadoras para neutralizar el asunto del narcotráfico.

A partir de esta situación se agudizó la tensión binacional ante las insistentes muestras de que el crimen organizado mantenía una honda penetración en la vida política colombiana. A lo anterior se sumaron dos factores que incidieron en el deterioro de las relaciones bilaterales: la propuesta del fiscal Gustavo de Greiff de legalizar las drogas y su disposición a negociar la entrega del Cartel de Cali, blanco prioritario de Washington en ese momento. En abril de 1994 fue suspendida por Estados Unidos la cooperación judicial; es decir, el envío de evidencias para fortalecer los casos contra los narcotraficantes colombianos, que era fundamental para el eficaz funcionamiento de la política de sometimiento a la justicia.

En Estados Unidos, el partido demócrata regresó al poder en 1993 con el presidente Clinton, quien planteó destinar más esfuerzos y recursos para controlar la demanda interna de drogas. Empero, se mantuvieron el protagonismo exterior de agencias como la DEA y la CIA en materia de drogas y el énfasis en la militarización del problema allende sus fronteras. Además, Washington comenzó a hacer hincapié en la política de la extradición. Como prueba de ello a principios de los noventa Estados Unidos ya tenía más de un centenar de tratados de extradición bilateral firmados y se disponía a renegociar algunos de los mismos como ha venido ocurriendo con Argentina, Bolivia y México, entre otros.

En un ambiente de recriminaciones y presiones estadounidense y de fatiga de la opinión pública colombiana, el gobierno del presidente Gaviria inició en 1994 una ofensiva contra el Cartel de Cali. Al mismo tiempo voceros oficiales de Estados Unidos empezaron a circular versiones sobre la financiación turbia de la campaña presidencial de Ernesto Samper. Desde entonces se aceleró el resquebrajamiento de las relaciones binacionales, contexto en el cual Washington adoptó una actitud cada vez más drástica y de creciente condicionamiento de cualquier ayuda a cambio de resultados claros en la lucha contra el narcotráfico por parte de Colombia.

En estas condiciones, Ernesto Samper asumió la presidencia en agosto de 1994 y las revelaciones sobre el ingreso de dineros del narcotráfico a su campaña electoral precipitaron una crisis sin precedentes en los vínculos entre los dos países. La relación Estado a Estado sufrió un notorio desbarajuste y Washington comenzó a practicar una estrategia selectiva, privilegiando contactos con determinadas agencias y funcionarios estatales colombianos en detrimento de otros.

Manifestaciones *sui generis* de este quiebre en las relaciones han sido el progresivo cuestionamiento del gobierno de Estados Unidos a la estructura y credibilidad de la democracia colombiana; la abierta descalificación de la investigación que la Cámara de Representantes adelantó sobre Ernesto Samper; la creciente personificación del problema en la figura del presidente Samper —único mandatario del continente democráticamente elegido y en ejercicio que ha sido despojado de la visa para ingresar a ese país— y la descertificación de Colombia en tres años consecutivos.

En octubre de 1995, el gobierno de Estados Unidos expidió la Orden Ejecutiva 12978 debido a que el Cartel de Cali se había constituido en una amenaza "desusada y extraordinaria" a la seguridad nacional, a la política exterior y a la estabilidad económica de Estados Unidos.

En febrero de 1996 el presidente Clinton anunció una nueva estrategia contra las drogas, con iniciativas cada vez más punitivas. En su discurso ante la Asamblea General de la ONU en septiembre de 1996, Clinton se refirió explícitamente a los golpes exitosos contra el Cartel de Cali, apropiándose de ellos como una victoria estadounidense. En la misma asamblea, el presidente Samper propuso una estrategia multilateral e integral contra las drogas en el mundo, y condicionó la extradición, solicitada por Estados Unidos, a un acuerdo global.

La administración Samper ha estado marcada por un protagonismo político y público sin precedentes por parte de la Embajada de Estados Unidos. No se tiene memoria en la historia de las relaciones bilaterales de un papel tan activo y polémico por parte de una misión extranjera. Tampoco gobernante colombiano alguno había sido blanco de críticas tan persistentes de Washington. Cuestionamientos que coincidieron con una creciente crítica de Washington al sistema político colombiano y en particular a un Congreso que juzga altamente penetrado por el narcotráfico. Bajo el gobierno Samper los temas de corrupción política y derechos humanos se convirtieron en nuevos factores de tensión en la diplomacia colombo-estadounidense.

Ello se ha producido en el contexto de un notable fracaso de la política interna antidrogas de Estados Unidos, dado que el consumo de todo tipo de drogas ilegales sigue en constante aumento desde 1992.

Todo lo anteriormente descrito exige, entonces, la definición de una nueva mirada —un nuevo rumbo y orientación— a las relaciones internacionales del país en general y a los vínculos bilaterales con Estados Unidos en particular en este final de siglo.

## AGENDA E INSTITUCIONES

### **Drogas ilícitas 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 hu-

manos; 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 descriminalización 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 preeminente. 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 autopropagación 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 de 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 sobresa-

le 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. Éste 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.

Infortunadamente, 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. Éste 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 han 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 éstos 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 termi-



nada 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 internacionales 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 de 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 3%, 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 Almirante 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. Asesinatos 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, sobra 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.

## **Petróleo**

En el primer período de mayor conflicto entre Colombia y Estados Unidos, con la separación de Panamá, el gobierno colombiano aprobó legislaciones favora-

bles 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 de 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 acuer-



dos 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 Taiwan.

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 con los datos disponibles.

La gran mayoría de la colonia colombiana se concentra en cuatro ciudades: Nueva York y alrededores (Nueva Jersey, principalmente), Miami, Los Ángeles 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 descertificaciones 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 de 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 procedimental 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. Normalmente, 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 ésta 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 única-mente 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 constituían 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 cabildeo 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 rele-



vancia 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 infortunadamente 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 éstas 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 for-

maban 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, este 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 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.

## RECOMENDACIONES GENERALES

### Construir una nueva sociedad

Para Colombia es primordial construir una nueva sociedad, con un espíritu genuinamente democrático de participación, transparencia y rendición institucional de cuentas. Así entonces, resulta necesario:

- Impulsar un cambio radical en el país a partir de una autocrítica franca y profunda y con el objetivo de lograr nuevos consensos básicos, amplios y sólidos.

- Afirmar el imperio de la ley, mediante un marco legal e institucional adecuado, la administración efectiva de la justicia y la defensa irrestricta de los derechos humanos.
- Promover el sentido colectivo de lo público y la supremacía del interés social sobre los intereses particulares.
- Construir un Estado eficiente y eficaz, en lo interno y en lo externo. No se trata de tener menos Estado sino un mejor Estado.
- Crear las condiciones para la convivencia, la paz y la seguridad internas mediante una mayor participación de la sociedad civil; lo cual requiere de nuevas formas de organización ciudadana.
- Promover una ética pública y privada en virtud de la cual se superen las subculturas mafiosas, arbitrarias y violentas que vienen caracterizando al país.
- Asegurar una profunda modernización económica mediante el establecimiento de "reglas de juego" claras y estables, una institucionalidad apropiada, el mejoramiento de la competitividad y la capacitación tecnológica del sector productivo, una distribución del ingreso y de la propiedad de la tierra más equitativa, una política social vigorosa y el afianzamiento de un modelo sostenible de apertura.
- Reformular sustantivamente el sistema educativo para que Colombia esté en capacidad de asumir las oportunidades y desafíos del siglo XXI.

### **Modernizar las relaciones exteriores**

Para Colombia es primordial asegurar una inserción más activa en un mundo globalizado, lo que exige una dinámica diversificación de sus relaciones exteriores; en especial en Latinoamérica, Europa y Asia. Así entonces, resulta necesario:

- Propiciar una internacionalización positiva de Colombia basada en la cooperación, la participación protagónica en la redefinición de las nociones de soberanía y no intervención y la adopción de una política exterior sustentada en principios.
- Reafirmar que Colombia no debe ni pretende ser una amenaza para sus vecinos, ni para el hemisferio, ni para la comunidad mundial.
- Promover un liderazgo en la discusión internacional en torno del problema de las drogas y la criminalidad organizada transnacional. Ofrecer la experiencia colombiana para contribuir a enfrentar y superar este problema en otras naciones.
- Propiciar un uso óptimo de las facilidades comerciales ya logradas como el ATPA aprobado por Estados Unidos y el SGP-Drogas de la Unión Europea.
- Dar prioridad a la integración política y económica con los países que participan en la Comunidad Andina y avanzar en la concreción de una zona de libre comercio entre ésta y Mercosur.
- Prepararse con anticipación para participar con seriedad en la construcción del ALCA y en un eventual ingreso al APEC.

## Reconstruir los vínculos con Estados Unidos

Para Colombia es primordial comprender que por su magnitud, significado e influencia mundial y hemisférica en la Posguerra Fría, Estados Unidos es y será un país fundamental para sus relaciones internacionales. Así entonces, resulta necesario:

- Propiciar una mejor comprensión de Colombia en Estados Unidos y un mayor entendimiento de ese país en Colombia.
- Entender que la normalización de los lazos binacionales es prioritaria y debe ser manejada con sentido de urgencia. Ello debe ser el producto de una tarea cuidadosa. En ese contexto, el papel de los medios de comunicación resulta crítico para mejor ilustración de la opinión pública y para evitar roces contraproducentes y estereotipos ofensivos.
- Reconocer la existencia de intereses comunes, con el ánimo de promoverlos en los ámbitos bilaterales y multilaterales con actitudes afirmativas y positivas.
- Asumir la existencia de intereses divergentes que deben dirimirse mediante la negociación y la cooperación, y no la confrontación.
- Rechazar todo intento de Estados Unidos para imponer medidas unilaterales y condicionantes en cualquiera de los temas de la agenda.
- Procurar que Estados Unidos reconozca de manera efectiva los enormes costos que viene asumiendo Colombia para combatir el problema de las drogas ilícitas y la criminalidad internacional organizada.
- Reafirmar la necesidad de que Estados Unidos ataque frontalmente el consumo y la producción doméstica de drogas ilícitas, la venta de precursores químicos, el mercado ilegal de armas livianas y el lavado masivo de activos como una condición indispensable para una lucha eficaz contra las drogas ilícitas y el crimen internacional organizado. El éxito de Estados Unidos en su lucha doméstica contra las diversas manifestaciones del problema de las drogas es una condición necesaria para que Colombia logre el objetivo de "desnarcotizar" su vida política, económica y cultural.

### ESPECÍFICAS

#### Recomendaciones sobre la agenda

##### *Drogas ilícitas, criminalidad organizada y corrupción*

Un propósito fundamental de Colombia toda debe ser superar la existencia del problema de las drogas en las diferentes dimensiones de la vida nacional y sus nocivos efectos. Romper en forma definitiva el vínculo entre la organización criminal de las drogas, la política y la economía. Así entonces, resulta necesario:

- Eliminar las ventajas compartivas del país que favorecen el emporio ilegal de los narcóticos y la consolidación interna de diversas modalidades de criminalidad organizada. En consecuencia, es indispensable asegurar el control

eficaz del territorio nacional para reducir todo incentivo a la producción, procesamiento, transporte, tráfico, consumo y exportación de drogas ilícitas. Para que los éxitos colombianos no se conviertan en fracaso de otras naciones continentales, es crucial eliminar de raíz en forma integral y sincronizada los factores que contribuyen a la persistencia del problema, tanto del consumo como de la producción y tráfico.

- Fortalecer de manera sostenida y con adecuados recursos internos el sistema de justicia como una instancia esencial para desactivar la base criminal del negocio de las drogas, desarticular su infraestructura material y dismantelar su aparato armado y su legitimación social.
- Aplicar las nuevas disposiciones sobre extinción del derecho de dominio (confiscación de bienes y activos de procedencia ilícita), con criterios de carácter social, contemplando inclusive la vía administrativa.
- Reforzar los controles administrativos y la capacitación técnica de las instituciones gubernamentales y privadas responsables para impedir la legalización o blanqueo de ganancias ilícitas.
- Avanzar en la armonización de legislaciones nacionales e intercambio internacional de información para atacar de modo efectivo el lavado de activos.
- Promover a nivel hemisférico la suscripción de la Convención Interamericana contra el Lavado de Activos, comprometiendo a Estados Unidos en esa materia. Ratificar prontamente la Convención Interamericana contra la Corrupción suscrita en Caracas en 1996. Todo ello como parte de un conjunto de iniciativas para enfrentar la base material del crimen organizado transnacional con miras a bloquear su capacidad financiera en el nivel nacional, hemisférico y mundial.
- Restablecer la extradición sobre bases jurídicas firmes y transparentes, como una herramienta principal de cooperación en la lucha mundial contra todas las formas de crimen organizado transnacional, en atención a los principios de reciprocidad, equidad y corresponsabilidad.
- Preservar la política de sometimiento a la justicia siempre y cuando esté ligada a dos elementos fundamentales, a saber: la extradición y la aplicación eficaz de la ley de aumento de penas, para que los beneficios no hagan nugatorias las correspondientes sanciones.
- Someter a una evaluación permanente la eficacia real de la nueva legislación sobre aumento de penas, de tal manera que sea posible introducir oportunamente los correctivos que aseguren su vigencia.
- Insistir en la conveniencia y urgencia de restablecer los mecanismos de cooperación judicial con Estados Unidos como una herramienta que contribuya a hacer más efectiva la lucha contra las drogas y el crimen internacional organizado.
- Revaluar la política de erradicación química de cultivos ilícitos a la luz de sus efectos sociales y ecológicos.
- Reiterar en todos los ámbitos multinacionales la inconveniencia e injusticia del mecanismo unilateral y arbitrario de la certificación establecido por Estados Unidos. Apoyar activamente los esfuerzos de los distintos sectores

que, en Colombia, Estados Unidos y en otros países, critican ese procedimiento y proponen su desmante.

- Institucionalizar la responsabilidad gubernamental mediante la creación de una entidad que tenga a su cargo la coordinación de la lucha contra las drogas. Dicha instancia debe actuar en estrecha coordinación con la Cancillería y con todos los ministerios y agencias relevantes para el cabal cumplimiento de sus objetivos. Crear los procedimientos y mecanismos que aseguren coherencia y unidad en la presentación de la posición colombiana sobre el tema de las drogas en los distintos foros multilaterales.
- Insistir en la reanudación de las cumbres presidenciales sobre drogas psicoactivas ilícitas, para asegurar la continuidad de las realizadas en Cartagena (1990) y en San Antonio, Texas (1992). Ello debería estar acompañado por una mayor concertación de iniciativas contra el crimen organizado con los demás países latinoamericanos y caribeños.
- Persistir en la convocatoria de una Cumbre Mundial sobre Drogas Ilegales y Criminalidad Organizada. Así mismo preparar adecuadamente propuestas para alcanzar una estrategia mundial más equilibrada frente al problema de las drogas en la Sesión Especial de la ONU de 1998, sobre el tema. Al efecto se debe constituir pronto un Grupo de Trabajo que las elabore con participación de diversos sectores de la sociedad.
- Destinar recursos financieros significativos para realizar estudios sistemáticos sobre los diferentes eslabones de la cadena del negocio internacional de las drogas en el país y en el mundo, y consolidar cifras propias y confiables sobre el tema de las drogas.
- Hacer un seguimiento pormenorizado de las políticas, debates y estudios acerca del tema de la legislación que tengan lugar en los países predominantemente consumidores en general y en Estados Unidos, en particular.
- Rechazar una configuración y orientación militar del propuesto Centro Multilateral Contra las Drogas que se establecería en Panamá en las antiguas instalaciones de la Base Howard.

### *Derechos humanos*

Colombia, que tiene un grave problema de violación de derechos humanos, debe proceder inmediata y decididamente a superar esa situación por razones de su propio interés, del interés de sus habitantes, porque ello está consagrado en sus propias instituciones y porque contribuye notablemente a la vigencia de un régimen democrático. Dicha conducta se enmarca en la corriente internacional de protección de los derechos humanos y está de acuerdo con los compromisos internacionales suscritos por el país. Colombia debe hacer explícito ante ella misma y ante la comunidad de naciones su determinación de resolver la trágica situación interna de violación de derechos humanos, así como su voluntad de recibir colaboración y asistencia para asegurar el respeto de los derechos y garantías fundamentales. Así entonces, resulta necesario:



- Diseñar y aplicar un Plan de Estado sobre Derechos Humanos en el marco de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993) que cuente con el concurso de la sociedad civil y que se orienta a:
  - Impulsar el proceso de desarrollo legislativo de la Carta de Derechos y de los mecanismos de protección contemplados en la Constitución de 1991.
  - Apoyar programas para prevenir la violencia contra las poblaciones campesinas y las minorías étnicas y a perfeccionar la coordinación interinstitucional para la prevención del desplazamiento forzado de personas y la atención integral de esta población.
  - Respalda iniciativas legislativas que busquen dinamizar los procesos de expropiación de tierras y de clarificación y titulación de propiedades para el sector campesino y las minorías.
  - Fortalecer las jurisdicciones especiales de derechos humanos de la Fiscalía (Unidad de Derechos Humanos) y de la Procuraduría (Delegada para Derechos Humanos y Oficina de Investigaciones Especiales).
  - Revisar el sistema de justicia penal militar con el fin de restringir su competencia a los delitos típicamente militares y propender porque los casos de violación de los derechos humanos cometidos por actores estatales sean de conocimiento de la justicia ordinaria.
  - Velar por una mayor concordancia entre los instrumentos internacionales suscritos por Colombia y las leyes internas.
  - Capacitar diferentes sectores de la sociedad para crear una mayor conciencia sobre la importancia de la promoción y protección de los derechos humanos.
- Propiciar una actitud franca y abierta del Estado y la sociedad civil frente a las instancias multilaterales que deseen contribuir a resolver eficazmente el problema nacional de derechos humanos. En particular facilitar y respaldar las tareas que desarrolle en Colombia la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas.
- Afianzar programas para la asistencia y protección de los migrantes colombianos y promover sus derechos en diversos foros internacionales.
- Reforzar la política de protección y defensa de los derechos humanos de los presos colombianos, especialmente su derecho al debido proceso y a condiciones dignas de reclusión en el exterior.
- Apoyar una campaña mundial contra la comisión de delitos atroces y crímenes de lesa humanidad, como demostración del compromiso del país en favor de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.
- Demandar que todos los países miembros de la OEA y de la ONU, en particular Estados Unidos, suscriban los instrumentos internacionales de derechos humanos para darle así credibilidad a sus conductas y obligarse jurídicamente, en un pie de igualdad, con los otros Estados de la comunidad internacional.
- Rechazar la unilateralidad en esta materia, como en otros temas, por conflictiva, contraproducente y porque debilita el legítimo papel de los organismos multilaterales competentes. Así mismo, se debe reafirmar el compromiso

con una concepción universal de los derechos humanos y la aceptación de una jurisdicción internacional sobre los mismos.

- Cumplir las recomendaciones de los relatores temáticos y de los grupos de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, así como las que surjan del sistema interamericano de derechos humanos.
- Estimular las tareas internacionales de actores no gubernamentales vinculados al tema de derechos humanos porque su labor es legítima, ha sido útil y son una expresión válida de la cooperación.

### *Comercio, inversión y finanzas*

Una prioridad para Colombia es reforzar sus relaciones económicas con Estados Unidos bajo un esquema de cooperación integral que comprenda un ámbito amplio de temas como: comercio, inversión, tecnología, desarrollo sostenible y medio ambiente y asistencia técnica. Así entonces, resulta necesario:

- Aprovechar las oportunidades de acceso de productos colombianos al mercado estadounidense mediante la realización comprometida de esfuerzos en diferentes campos como:
  - La coordinación entre los sectores privado y gubernamental para el diseño y aplicación de una estrategia para la diversificación de las exportaciones y la penetración y posicionamiento de productos colombianos en el exterior.
  - La divulgación y promoción de las oportunidades brindadas por el ATPA y la gestión programática para la extensión de las preferencias a productos no amparados actualmente.
  - El desarrollo del ATPA en el marco de los compromisos de la OMC, mediante mecanismos como la realización tanto de proyectos de promoción comercial como de inversiones en colaboración con Estados Unidos, con miras a expandir y diversificar la oferta exportable en provecho del acceso preferencial recibido en dicho mercado.
  - La prórroga de la vigencia del ATPA después de enero del año 2002.
  - La búsqueda de la eliminación de barreras no arancelarias todavía existentes para el acceso de productos colombianos al mercado estadounidense.
- Avanzar en la reducción del déficit comercial que se ha venido acentuando con Estados Unidos en los últimos años, con el fin de asegurar las condiciones favorables para el oportuno y adecuado abastecimiento de bienes de capital e insumos intermedios extranjeros que contribuyan al mejoramiento de la competitividad de la economía nacional.
- Ampliar y diversificar la vinculación de los capitales de Estados Unidos en la economía nacional y propiciar un nuevo patrón de inversiones con garantías adecuadas contra eventuales riesgos de expropiación, que pueda contribuir eficazmente a Colombia para:

- La consecución de una adecuada estabilidad política y social necesaria para el establecimiento de un ambiente de competencia equiparable con el de países de similar nivel y desarrollo; y
- La diversificación y modernización del aparato productivo doméstico para el aprovechamiento de las ventajas competitivas dinámicas del país.
- Intervenir activamente ante distintos foros, instituciones e instancias de la opinión pública estadounidense para demostrar la inconveniencia, inefectividad e injusticia de la aplicación de sanciones por parte de Estados Unidos que afectan negativamente y de forma directa o indirecta cualquier interés legítimo de Colombia.
- Construir una visión compartida por parte del sector privado colombiano, en su conjunto, que le permita proteger sus intereses y encontrar las mejores alternativas para ampliar sus mercados en un país que seguirá siendo por muchos años el principal socio comercial. Las relaciones empresariales entre Colombia y Estados Unidos no deben adelantarse con criterios coyunturales o, como ha sido lamentablemente la tradición colombiana, cuando existan amenazas que puedan afectar intereses de determinadas empresas y agentes económicos.
- Propiciar que el sector privado colombiano en su conjunto y en coordinación con el sector público, desarrollen mecanismos que le permitan presentar posiciones integrales y coherentes en defensa de los productos colombianos, en especial a la luz de la integración económica en las Américas.
- Enfatizar que la ampliación y diversificación de los mercados externos, el refuerzo de la cooperación técnica y financiera internacionales, el robustecimiento de los flujos de inversión foránea y el creciente apoyo geopolítico por parte de los principales países y bloques del mundo son requisitos indispensables para la viabilidad y la perdurabilidad de un nuevo patrón de inserción activa de un país como Colombia en el escenario internacional. Lo anterior, so pena de su probable marginamiento y de graves perturbaciones en el orden político, económico y social.
- Asegurar un manejo coherente de todos los recursos energéticos del país que se constituyen en activos estratégicos para el desarrollo nacional y para la inserción externa del país.

### *Seguridad*

Es esencial reafirmar la tradición pacifista del país en materia internacional, así como su preferencia por la solución pacífica de controversias. Además, Colombia debe contribuir de manera activa a un escenario regional más seguro y menos inestable. Así entonces, resulta necesario:

- Acceder a la paz política por la vía de la negociación y con el esfuerzo conjunto del Estado y la sociedad.
- Garantizar internamente una seguridad democrática que cuente con mayor debate público, transparencia administrativa y rendición institucional de cuentas.

- Restablecer la capacidad de preservación del orden público como elemento indispensable para una mejor inserción de Colombia en el nuevo contexto internacional, debido a que un país en situación de conflicto interno muestra una deficiencia que lo hace vulnerable y dificulta su proyección externa.
- Fortalecer los mecanismos de control que impidan el acceso e introducción de armas ligeras, en la medida en que su demanda propicia la inseguridad interna. Para hacer más eficaz este control se debe propender por el establecimiento de un registro y una monitoría multilateral sobre el tráfico internacional de armas.
- Reconocer que la seguridad del Canal de Panamá representa un interés esencial para Colombia. Luego de su entrega a Panamá, deben realizarse todos los esfuerzos para preservar los derechos e intereses de Colombia.
- Rechazar todo intento por parte de Estados Unidos o de cualquier potencia extra-hemisférica, de estimular una carrera armamentista convencional en la zona andina en particular, y en América Latina y el Caribe en general. La venta de armas estratégicas a cualquier país de la región crearía peligrosos desequilibrios en toda el área.
- Propiciar una mejor discusión de los asuntos de seguridad mediante el establecimiento de foros permanentes institucionalizados con participación gubernamental y académica; en particular, con referencia a Colombia y Venezuela, Colombia y América Central, y Colombia y el Caribe insular.
- Apoyar la gestación de un centro de estudios hemisféricos para civiles sobre temas de defensa, como se ha venido planteando en el marco de las cumbres ministeriales de defensa a nivel continental. Así, se afianzaría la responsabilidad civil en el manejo de los asuntos de seguridad y se contribuiría al fortalecimiento de los procesos democráticos en América Latina.
- Elaborar por parte del gobierno nacional, informes anuales sobre cooperación bilateral en materia de seguridad con Estados Unidos, los cuales deberán ser sometidos a la consideración de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores.

### *Medio ambiente*

Dada la importancia que tiene Colombia en el tema de la biodiversidad y la relevancia del desarrollo sostenible y la preservación ambiental, es importante desarrollar áreas de cooperación con Estados Unidos en este campo. Así entonces, resulta indispensable:

- Proteger el patrimonio de la biodiversidad nacional, preservar los recursos naturales y mejorar la capacidad negociadora del país en el frente ambiental.
- Identificar proyectos bilaterales de cooperación técnica entre Estados Unidos y Colombia en materia de biodiversidad, ecosistemas boscosos estratégicos, cambio climático y protección del mar Caribe de los efectos de la sedimentación.
- Propiciar posiciones comunes respecto a la elaboración y aplicación de tratados u otros acuerdos multilaterales en materia ambiental.

- Crear las condiciones normativas e institucionales que propicien unas reglas favorables para atraer a los inversionistas extranjeros en proyectos de prospección biológica y, en general, de desarrollo científico y tecnológico sobre la diversidad biológica.

### *Comunicaciones y cabildeo*

La globalización de las comunicaciones y de los procesos de influencia ante instancias decisorias se han constituido en elementos críticos de las relaciones internacionales y, por esa razón, son un tema que debe formar parte de la formulación de la política exterior de cualquier país, mucho más cuando la realidad y la imagen de Colombia son percibidas en términos altamente negativos. Así entonces, resulta necesario:

- Insistir en que una política de medios y de cabildeo es parte de una política exterior de Colombia y no un elemento aislado *ad hoc* e improvisado.
- Desarrollar un Programa Especial de Comunicaciones y Cabildeo en Estados Unidos con la debida asesoría de firmas especializadas nacionales e internacionales; el cual no debe estar restringido a una acción en Washington D.C.
- Asegurar un equilibrio constructivo y dinámico entre el sector público y privado en materia de comunicaciones y cabildeo, de tal modo que lo que surja de esa acción concertada refleje el interés nacional por encima de coyunturales necesidades oficiales o empresariales.
- Establecer nexos más directos, continuos y eficaces con los principales medios de comunicación estadounidenses, a fin de lograr una mejor divulgación y explicación de las posiciones colombianas sobre los temas neurálgicos de la agenda bilateral.

### *Educación, cultura, ciencia y tecnología*

Las relaciones entre los centros académicos de investigación y de producción científica en general son indispensables para lograr un mejor entendimiento mutuo y para abrir nuevos canales de comunicación entre las sociedades civiles de Estados Unidos y Colombia. Así entonces, resulta necesario:

- Crear en Colombia diversos institutos especializados en la enseñanza de Estados Unidos, tanto en su realidad como en las oportunidades que ofrece en su relación con Colombia. Conformar programas académicos de análisis y seguimiento de Estados Unidos en diferentes universidades públicas y privadas, en el nivel nacional y regional.
- Fomentar mayores intercambios entre universidades, centros de investigación, entidades culturales y entes educativos colombo-estadounidenses.
- Propiciar compromisos multilaterales, en el ámbito hemisférico, en lo referente a patentes y propiedad intelectual.

### ***Estados federales y migrantes***

Hay dimensiones en las relaciones bilaterales que no forman parte del enfoque convencional pero que tienen significado para miles de ciudadanos de los dos países. Se trata de nuevos aspectos que ofrecen oportunidades adicionales para fortalecer las relaciones recíprocas entre Colombia y Estados Unidos. Así entonces, resulta necesario:

- Reconocer la necesidad de establecer convenios y acuerdos en forma prioritaria pero no excluyente con el Estado de la Florida para enriquecer la estrategia tradicional de acercamiento de Colombia a los centros de poder en Estados Unidos.
- Aumentar la visibilidad y eficacia de las acciones de los colombianos residentes en Estados Unidos. Los colombianos poseen recursos sociales y de prestigio profesional que no han sido aprovechados en el campo de la política exterior, y que en el futuro deberían utilizarse por lo menos en dos áreas: una organización efectiva de la comunidad colombiana y la creación de alianzas políticas. Lo anterior exige mejores y mayores estudios sobre los colombianos en Estados Unidos.

### **Recomendaciones sobre las instituciones**

Las relaciones entre Colombia y Estados Unidos requieren de un marco general de confianza y certidumbre que es alcanzable mediante la utilización adecuada de las instituciones existentes y la creación de nuevos instrumentos y mecanismos estatales y no gubernamentales. Así entonces, resulta necesario:

- Modernizar la Cancillería en materia de comunicaciones mediante procesos y sistemas técnicos eficientes para informar a todos los funcionarios sobre el desarrollo y manejo de asuntos bilaterales. Asegurar que todas las reuniones sostenidas entre miembros del gobierno de los dos países sean conocidas por todas las dependencias para las cuales dicha información sea relevante.
- Suprimir la Consejería Presidencial para Asuntos Internacionales. Así mismo, para mejorar la coordinación y eficiencia en el manejo de las relaciones con Estados Unidos se debe crear, en el Ministerio de Relaciones Exteriores, un Viceministerio para Norteamérica.
- Buscar una mayor cohesión y comunicación para la adopción de posiciones de Colombia en materia internacional. Los embajadores ante la Casa Blanca, la ONU y la OEA deben coordinarse en todo aquello que incida en las relaciones con Estados Unidos.
- Preservar la diferenciación entre las misiones de la Embajada ante la Casa Blanca y las de los consulados colombianos. La primera maneja las relaciones diplomáticas bilaterales. Los segundos deben prestar servicios y atención a la colonia colombiana. No debe confundirse ni mezclarse esta tarea, pero se requiere una mayor coordinación y comunicación.
- Reestructurar la Embajada de Colombia en Washington. Se requiere más personal y sobre todo mejor calificado.

- Constituir una Comisión Nacional Mixta (tanto estatal como no gubernamental) de Seguimiento y Evaluación de las Relaciones entre Colombia y Estados Unidos que analice permanentemente el estado de los vínculos bilaterales, informe a la opinión pública al respecto y sugiera de modo puntual y discreto medidas o acciones tendientes a fortalecer los lazos entre los dos países.
- e Proponer a Estados Unidos, a partir de 1998, la conformación de un Comité Binacional Mixto (tanto estatal como no gubernamental) para la profundización de las relaciones entre los dos países que estudie y promueva las vinculaciones entre ambas naciones en el marco de una agenda integral.

## ANÁLISIS DE NUESTROS INTERNACIONALISTAS\*

Alfonso López Michelsen

### **"Colombia: una nueva sociedad en un mundo nuevo"**

Ha llegado a mis manos el estudio sobre la política exterior de Colombia y las relaciones con los Estados Unidos, encabezado con el sonoro título *Colombia: una nueva sociedad en un mundo nuevo*. Se trata de un análisis detallado de nuestra política exterior en el que participaron los más connotados internacionalistas de las tres últimas administraciones: don Juan Tokatlian, don Fernando Cepeda, don Rafael y don Rodrigo Pardo, don Álvaro Tirado Mejía, don Guillermo Fernández de Soto...

Es un estudio minucioso que consta de más de 80 páginas en las que se ponen de presente los factores favorables y desfavorables para nuestra inserción en el mundo internacional. Al iniciar su lectura yo presumía que iba a encontrarme con una agenda o guía para el estudio de nuestras relaciones con los Estados Unidos: ¿cómo debemos mirar hacia los Estados Unidos con conocimiento de causa?, ¿cuáles son las características de la nación con la cual vamos a tratar en primer término y cuáles las características del medio en que deben moverse nuestros funcionarios diplomáticos y consulares? Grande ha sido mi sorpresa al verificar que, en cierta manera, se trata de la inversa: un recuento de la sociedad colombiana actual con sus perfiles característicos que todos conocemos y dicho en el vocabulario que está de moda: "la transparencia", "la sociedad civil", "la participación" o "democracia participativa", amén de las bondades de la Constitución de 1991, cuando quiera que se trata de las instituciones, muchas de ellas sometidas recientemente a reformas o reajustes.

Sin duda alguna, dada la erudición y la labor investigativa de los participantes, muy meritoria y útil para quienes no conozcan al país e ignoren las estadísticas de los dos últimos lustros sobre el desplazamiento del campo hacia los centros urbanos, el crecimiento del comercio exterior, el advenimiento de la minería y los hidrocarburos en sustitución de los productos exportables del sector primario, etc.

\* *El Tiempo*, domingo 27 de julio de 1997.



Ciertas cuestiones puntuales de nuestra política exterior se tocan apenas en forma marginal, omitiendo otras tan delicadas como la permeabilidad de nuestras fronteras con Venezuela y Panamá, a donde entra y sale la guerrilla como Pedro por su casa. Los conflictos de carácter geográfico en la frontera, que pueden amenazar nuestra integridad territorial, se pasan por alto, como es el caso de Nicaragua, en donde, no obstante el mal disimulado interés norteamericano en servirse de San Andrés como plataforma central para la lucha contra el narcotráfico, no merece en el estudio ningún comentario. De igual manera, se deja de analizar la presencia constante de los más altos militares del Pentágono en nuestra frontera terrestre del lado venezolano, ni se analizan ni mencionan los conflictos que se han suscitado con la entrega de equipo militar norteamericano, cuando, hoy por hoy, Washington cuestiona la confiabilidad de nuestros tribunales en materia de Derechos Humanos. Son silencios que quizá se expliquen por el deseo de no comprometerse públicamente en cuestiones polémicas con la gran nación del norte. Con todo, en otras ocasiones en que sí se traen a colación los temas, hay una especie de superficialidad en su trato, sin explicación válida para abstenerse de profundizarlos.

## Dos ejemplos al canto

Al tratar de la ayuda militar en años recientes, no se hace mención del episodio, motivo de controversia pública, que constituyó el estacionamiento de militares norteamericanos en Juanchaco, con el propósito de construir un aeropuerto y una escuela. Este asunto, que tuvo ocurrencia bajo la administración Gaviria, dio pábulo para un sonado debate en la Cámara de Representantes y una intervención del Consejo de Estado, sin mayores consecuencias. Sin embargo, para algunos, subsisten ciertos interrogantes sobre el alcance del acto por medio del cual se autorizó a las unidades militares estadounidenses para establecerse transitoriamente en nuestro suelo, sin permiso del Senado. No es mi caso. Se invocaba para tal efecto el artículo 189, ordinal 7, de la Constitución, que dice con respecto a las facultades del presidente de la República: "Permitir, en receso del Senado, previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República", cuando, a mi entender, se trató de lo que se conoce en inglés como un *executive agreement*, o sea, un reglamento autónomo.

Se menciona, igualmente, la necesidad de preservar los derechos de Colombia sobre el Canal de Panamá a partir del siglo XXI, pero sin entrar a examinar la situación actual y el contenido de los tratados Torrijos-Carter que, de uno u otro modo, pueden afectar el retiro de las tropas americanas de la zona del Canal. Para conseguir la aprobación de dicho tratado, fue necesario admitir la llamada *Reserva Concini* que, a semejanza de lo que fuera en el siglo pasado el Tratado con Colombia, permite la intervención norteamericana para garantizar en interés universal la paz en el Istmo, condición *sine qua non* para el buen funcionamiento del Canal. Para nadie es un secreto que, en el Darién, en la frontera colombo-panameña, el orden público se ha visto perturbado por el desplazamiento de refugiados colombianos y el enfrentamiento de grupos rivales, gue-

rilla y paramilitares, cuyo control no es posible con las 200 unidades de policía de que dispone Panamá en la región. De agravarse la situación, podría derivar hacia la presencia de helicópteros y unidades norteamericanas con base en los tradicionales aeropuertos de la Zona. Medir las repercusiones de una tal participación norteamericana es algo imprevisible, pero, si de algo no cabe duda, es que ningún beneficio obtendría Colombia dentro de este nuevo esquema para mantener sus derechos.

Y, a propósito de la pérdida del Canal, a la que se alude en el texto, bien valdría la pena que se hubiera llamado la atención hacia la circunstancia de que los innovadores de la Carta de 1991 no reformaron las disposiciones atinentes al tránsito por el Canal, cuando el Istmo ya ha dejado de pertenecernos. El artículo ya citado, sobre el tránsito de tropas foráneas hacia el territorio de un país vecino, sólo tenía razón de ser cuando éramos dueños del Canal y no existía el transporte aéreo. ¿Quién concibe el tránsito de tropas extranjeras por el Pacífico o por el Atlántico colombianos para invadir a Venezuela, al Ecuador, al Perú, o, al Brasil? Cosa muy distinta era autorizar el tránsito de efectivos militares por el Istmo cuando la soberanía colombiana tenía las llaves de ese tránsito con la propiedad del ferrocarril de Panamá.

En relación con la inversión extranjera, ha acabado por producirse un rezaño constitucional semejante. El artículo 58 de la Constitución vigente dispone que por medio de la mayoría absoluta de una y otra Cámara y por motivos de equidad y de utilidad pública se podrán adelantar expropiaciones sin indemnización, no controvertibles judicialmente. A la luz de la globalización y de los pactos internacionales posteriores a dicho artículo, que desautorizan la expropiación sin indemnización, es evidente que el mantenerlo le resta competitividad a Colombia en materia de inversión extranjera. Se han celebrado múltiples convenios desconociendo la Constitución, empezando por el suscrito entre Colombia y el Reino Unido, que fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional en el entendido de que pronto tal artículo se vería derogado y los tratados que intentaban desconocerlo perdían su razón de ser. En esto ocurrió, como en el caso anterior, que nos quedamos cortos en reformas necesarias y pródigos en reformas retóricas.

Las anteriores son glosas relativamente secundarias frente al conjunto de opiniones que se proponen para contribuir a abrir nuevos espacios en el campo de las preocupaciones internacionales colombianas. Como reparos muy menores observo el error consistente en atribuirle a la administración Betancur la negociación con una empresa estatal rusa para la construcción de la represa de Urrá. Tal contrato se suscribió años antes de que se iniciara el gobierno del doctor Betancur. Al hablar de la importancia del Senado norteamericano en materias internacionales se destaca como una gran conquista la facultad del Senado de confirmar o improbar los nombramientos de embajadores, antes de que éstos entren en funciones. Es cierto, pero no es todo. Lo que le da importancia al Senado norteamericano sobre la Cámara Baja es el privilegio de poderles curso o negar los tratados públicos suscritos por el Ejecutivo sin participación de la Cámara. A diferencia de nuestro sistema, en donde los tratados se aprueban por medio de leyes, en los Estados Unidos está reservado exclusiva-

mente al Senado el dar su opinión y prestar su consentimiento para que éstos entren en vigencia, o sea, en inglés, *advice and consent*, que no tiene el tratamiento de una ley.

Con todo, no vacilo en recomendar la lectura de este informe a quienes se interesan por estos temas. Tengo el presentimiento de que el número de coautores le restó vigor al análisis. Cada uno de ellos, elaborando en forma individual su propia concepción, es posible que hubiera hecho algo mejor. El trabajo conjunto en el seno de un Comité tiende a limar aristas, pero hace perder el vigor inicial. Fue, tal vez, un primer ministro canadiense quien dijo alguna vez que "un camello era un caballo dibujado por un Comité". En este caso es apenas un caballo desdibujado.

mente al debate de su origen y presencia, pero en el momento de su creación, el debate constitucional no se planteó como un problema de legitimación democrática.

En el momento de la creación de la Constitución de 1978, el debate constitucional no se planteó como un problema de legitimación democrática. El debate constitucional se planteó como un problema de legitimación democrática en el momento de la creación de la Constitución de 1978. El debate constitucional se planteó como un problema de legitimación democrática en el momento de la creación de la Constitución de 1978.

El debate constitucional se planteó como un problema de legitimación democrática en el momento de la creación de la Constitución de 1978. El debate constitucional se planteó como un problema de legitimación democrática en el momento de la creación de la Constitución de 1978. El debate constitucional se planteó como un problema de legitimación democrática en el momento de la creación de la Constitución de 1978.

El debate constitucional se planteó como un problema de legitimación democrática en el momento de la creación de la Constitución de 1978. El debate constitucional se planteó como un problema de legitimación democrática en el momento de la creación de la Constitución de 1978. El debate constitucional se planteó como un problema de legitimación democrática en el momento de la creación de la Constitución de 1978.

El debate constitucional se planteó como un problema de legitimación democrática en el momento de la creación de la Constitución de 1978. El debate constitucional se planteó como un problema de legitimación democrática en el momento de la creación de la Constitución de 1978. El debate constitucional se planteó como un problema de legitimación democrática en el momento de la creación de la Constitución de 1978.

Capítulo

EXPOSICIÓN

YAMU

2C

en la

donde

El

1900 a

ció pu

Unión

terceros

en la

Guerra

clara d

ación

de que

es bu

La

mayor

mitó

que

verría

conflic

nara

dear

## Segunda Parte ENSAYOS

Primer

y Dura

Segunda Parte  
ENSAYOS

## Capítulo 2. ASUNTOS ESENCIALES

### LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE DE LA POSGUERRA FRÍA Y AMÉRICA LATINA

*Michael Desch\**

¿Cuál será el rumbo más probable de la política exterior de los Estados Unidos en la época de la posguerra fría? ¿Cuáles serán las implicaciones de ésta para el hemisferio occidental? Este trabajo analizará estas dos preguntas.

El aspecto más importante que se debe tener en cuenta es que el período de 1947 a 1990 fue único en muchos sentidos, ya que el internacionalismo prevaleció por encima del aislamiento por primera vez en la historia de los Estados Unidos<sup>1</sup>. La historia estadounidense ha estado marcada tradicionalmente por la tendencia de relegar a la política exterior a un lugar relativamente secundario en la agenda política doméstica. Existe alguna evidencia de que, con el fin de la Guerra Fría, esto podría volver a ser la norma de nuevo<sup>2</sup>. La manifestación más clara de esta tendencia fue el papel menor desempeñado por los temas de política exterior y de defensa en la elección presidencial más reciente. La evidencia de que el resultado de la elección se basó principalmente en asuntos domésticos es bastante clara<sup>3</sup>.

La Guerra Fría no sólo dio a la política exterior y de defensa una importancia mayor en la agenda política doméstica de los Estados Unidos, sino que les permitió adquirir mayor coherencia. Durante la Guerra Fría los Estados Unidos y sus aliados se enfrentaron a un entorno estratégico relativamente claro: el adversario era la Unión Soviética y sus aliados del Pacto de Varsovia; el núcleo del conflicto era básicamente el Frente Central en Europa; y la magnitud de la amenaza se medía por el estado de los balances de armamento convencional y nuclear. La respuesta a esta amenaza era la de reunir todos los recursos materiales, económicos e intelectuales de los Estados Unidos para poderla enfrentar. El marco general para las políticas exteriores y de defensa estadounidenses era de "contención".

Aunque el final de la Guerra Fría no ha eliminado fundamentalmente la condición de anarquía internacional que muchos académicos identifican como la fuente principal de conflictos y amenazas potenciales en el sistema interna-

\* Profesor del Olin Institute de la Universidad de Harvard. (Traducción al español: Arlene Tickner y Diana Pardo).

cional<sup>4</sup>, el ambiente global actual es claramente menos amenazante. La Unión Soviética se ha desmoronado, Estados Unidos constituye la única superpotencia<sup>5</sup>, tanto Rusia como los Estados Unidos están eliminando grandes cantidades de armas nucleares y el escenario principal de conflicto parece haber girado por el momento hacia el campo económico. Seguramente habrá períodos futuros de competencia internacional intensiva alrededor del tema de la seguridad, pero por el momento el hemisferio occidental se encuentra libre de amenaza y probablemente permanecerá así durante un tiempo. No existe un solo adversario obvio, ni un área de conflicto más probable, ni una medida clara con la cual registrar la magnitud de la amenaza. No obstante, "las amenazas futuras a los intereses estadounidenses", según el general Colin Powell, jefe del Comando Conjunto, "forman parte de la incertidumbre y la inestabilidad de un mundo cambiante". El período de la posguerra fría se caracteriza por un alto nivel de incertidumbre estratégica.

A pesar de esta incertidumbre, el marco general de la política exterior de la administración Clinton se está volviendo más claro<sup>6</sup>. En términos de la seguridad militar, los dos "colegas competidores" que se identifican con mayor frecuencia son Rusia y China. Sin embargo, ninguno de estos dos países plantea una amenaza de corto plazo a la seguridad estadounidense. Rusia está intentando recuperarse todavía, después de haber perdido la Guerra Fría y su imperio soviético<sup>7</sup>. La China continúa por el camino de la modernización económica y se enfrenta ahora a un período prolongado de inestabilidad política, mientras que el sucesor de Deng Xiaoping intenta afianzarse en el poder<sup>8</sup>. No obstante lo anterior, ambos países permanecerán como colegas competidores *potenciales* durante un buen tiempo. Por supuesto, existen otras amenazas militares actualmente a la seguridad de los Estados Unidos, particularmente Irán e Iraq en el Golfo Pérsico<sup>9</sup> y Corea del Norte en Asia<sup>10</sup>, pero ninguno representa una amenaza mayor a la seguridad estadounidense. De hecho, es bastante claro que los Estados Unidos se enfrenta a un entorno internacional de seguridad bastante benigno por el momento.

Por lo tanto, la mayoría de los analistas consideran que, a pesar de no estar entrando al milenio, el entorno internacional contemporáneo de seguridad se ha vuelto notablemente menos amenazante. Durante la Guerra Fría, Estados Unidos estaba atrapado dentro de una lucha ideológica intensa con un adversario que poseía fuerzas nucleares y convencionales significantes. Hoy en día, aquel conflicto ideológico se ha ganado en gran parte<sup>11</sup>, y aunque los Estados Unidos todavía enfrenta amenazas convencionales y no-convencionales a su seguridad, se reconoce que lo que hay en juego es mucho menos que durante la Guerra Fría. Un informe emitido por el Comité de Servicios Armados de la Cámara de Representantes del entonces congresista (y luego secretario de Defensa) Les Aspin, concluyó que ha habido un "declive en la magnitud de las amenazas militares que enfrenta los Estados Unidos"<sup>12</sup>.

En una era de amenazas militares a la seguridad nacional estadounidense menos significantes, Estados Unidos parece estar mucho más preocupado por asuntos ideológicos, económicos y doméstico-políticos. En términos ideológicos, el objetivo principal de la política exterior estadounidense desde comienzos



de la administración Clinton ha sido la promoción de la democracia en el exterior<sup>13</sup>. Por supuesto, existe una explicación clara desde la perspectiva de seguridad nacional para esto: los Estados democráticos no hacen la guerra entre ellos. Adicionalmente, esta política tiene raíces históricas profundas en la cultura política estadounidense. Estados Unidos también tiene un profundo compromiso con la promoción del libre comercio —a nivel global y regional— y esto continuará siendo un postulado central de la política exterior estadounidense de la posguerra fría<sup>14</sup>. Finalmente, varios temas políticos domésticos —particularmente los narcóticos— se convertirán en asuntos principales de la política exterior de los Estados Unidos<sup>15</sup>.

¿Cómo será la política exterior estadounidense de la poscontención? Dado que los temas de seguridad internacional tienen menos relevancia hoy día para los estadounidenses de lo que tienen asuntos ideológicos, económicos o domésticos, en mi opinión la política exterior de los Estados Unidos en la posguerra fría será mucho menos coherente que lo que era durante la Guerra Fría. La seguridad nacional es lo que llaman los economistas un "bien público": es no-excluible y el costo marginal de suministrarla a individuos adicionales es relativamente bajo. Como resultado, la seguridad nacional tiende a ser un tema que genera unidad más que divisiones. Tiene mucho sentido hablar del Estado como un actor racional y coherente en relación con los problemas de seguridad nacional. En contraste, la mayoría de los temas de no-seguridad se caracterizan mejor como "bienes privados" suministrados por la esfera pública<sup>16</sup>. Son definitivamente excluibles y el costo de suministrarlos aumenta frecuentemente, a medida que son suministrados a individuos adicionales. Aunque es concebible que todos los individuos dentro de un Estado compartan intereses económicos comunes, el caso opuesto es más frecuente. En muchas ocasiones estos otros temas conducen a fuertes desacuerdos dentro de un Estado. Tomemos, por ejemplo, el debate en los Estados Unidos sobre el Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica (Nafta). La decisión de apoyar o oponerse a Nafta se definió según los intereses económicos particulares. El apoyo para el Acuerdo era más fuerte entre los republicanos y los sectores empresariales orientados hacia las exportaciones; la oposición era mayor entre los demócratas y la mano de obra organizada<sup>17</sup>. Claramente, tiene mucho menos sentido hablar de los Estados como actores racionales y coherentes en relación con temas diferentes al de la seguridad nacional<sup>18</sup>.

El deseo de la administración Clinton de expandir la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es una ilustración perfecta de lo que la política exterior estadounidense podría ser hacia el futuro. Hasta donde yo veo, la expansión de la OTAN no constituye una política coherente. Más bien, es el resultado de un compromiso entre dos grupos muy distintos en los Estados Unidos. Un grupo, los Halcones de la Guerra Fría, ven a la expansión de la OTAN hasta el antes imperio soviético como la oportunidad de cosechar los frutos del triunfo de Occidente en la Guerra Fría<sup>19</sup>. En contraste, las Palomas de la Guerra Fría ven a la OTAN como una versión más viril de las Naciones Unidas, y por lo tanto un mecanismo a través del cual promover una mayor democratización de Europa del Este, junto con un mecanismo institucional para mantener la seguridad colectiva<sup>20</sup>. Por sí solos, ninguno de estos dos grupos podría realizar su

meta respectiva. Juntos, es probable que lo logren. Infortunadamente, es factible que el resultado final sea desastroso: la OTAN no podrá defender a estos nuevos miembros sin un gran sacrificio<sup>21</sup> y seguramente terminará alienando a Rusia y debilitando a los demócratas pro-occidentales en aquel país<sup>22</sup>. Si se considera a la expansión de la OTAN como un indicador del futuro de la política exterior de los Estados Unidos, es probable que ésta sea mucho menos coherente de lo que era durante la Guerra Fría.

El punto que trato de recalcar es sencillo: dado que la importancia de los temas de política exterior y de defensa es mucho menor ahora de lo que era durante la Guerra Fría, y que los nuevos problemas que han surgido en las agendas de política exterior y de defensa estadounidenses de la posguerra fría son mucho menos conducentes a un conjunto consistente de políticas, creo que la política exterior de los Estados Unidos en general será relativamente incoherente, por lo menos en comparación con el período de la Guerra Fría. Lo anterior tendrá claras implicaciones para el hemisferio occidental.

### **¿Cómo será la política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina en la posguerra fría?**<sup>23</sup>

El gobierno de los Estados Unidos reconoce que, a pesar del fin de la Guerra Fría, todavía existen problemas en el hemisferio occidental que sólo se pueden enfrentar a través de esfuerzos diplomáticos estadounidenses concertados. El anterior secretario del Estado, Warren Christopher, enfatizó en repetidas ocasiones la importancia de consolidar la democracia en la región, profundizar la integración económica, luchar contra la corrupción y fortalecer el poder de organizaciones internacionales como la OEA, con el fin de encauzar las relaciones internacionales del hemisferio occidental de la posguerra fría de manera exitosa<sup>24</sup>. El hecho de que los Estados Unidos esté consciente de los retos de la política exterior de posguerra fría que perduran en el hemisferio occidental es claro; el interrogante de si el país puede enfrentar a éstos de manera efectiva es menos obvio.

La sabiduría convencional en el hemisferio occidental durante la Guerra Fría, compartida particularmente por los latinoamericanistas, era que la mayor parte de lo que era criticable de las políticas estadounidenses hacia el resto de la región resultaba de una excesiva obsesión de Estados Unidos respecto a su seguridad nacional<sup>25</sup>. El argumento principal era que esta preocupación impulsó a los Estados Unidos a sobrestimar la importancia de los conflictos regionales para la rivalidad global de la Guerra Fría y subestimar las dinámicas regionales y domésticas particulares en estos casos.

Aunque no quisiera minimizar los costos humanos de la Guerra Fría en América Latina, plantearé tres razones que hacen pensar que la política exterior estadounidense durante este período no era del todo mala. Primero, durante la Guerra Fría —y los otros períodos de competencia intensiva internacional en términos de seguridad— América Latina constituía un interés primordial de la política exterior de los Estados Unidos. Actualmente la región se encuentra en un lugar secundario o terciario<sup>26</sup>. En segundo lugar, las políticas estadouniden-

ses tenían un mínimo de coherencia durante estos períodos de alta amenaza, mientras que se volvían incoherentes durante períodos de menores amenazas. Por último, los otros temas de política exterior de los Estados Unidos no se han prestado para la creación de un conjunto tan coherente de políticas hacia la región. Analicemos brevemente tres períodos particulares, los cuales examino con mayor profundidad en mi libro *When the Third World Matters*<sup>27</sup>.

Considérese las políticas estadounidenses hacia la Revolución Mexicana antes y durante la Primera Guerra Mundial. Desde el comienzo de la Revolución en 1910 hasta 1916, la política de los Estados Unidos hacia la región se guiaba por consideraciones económicas e ideológicas. El papel de los intereses privados estadounidenses en la formulación —o distorsión— de la política hacia México está bien documentado<sup>28</sup>. Cuando la política de los Estados Unidos hacia México se definía por el deseo de proteger intereses particulares del sector privado, ésta resultaba ser altamente controversial, relativamente incoherente y contraproduktiva en general. Se podría afirmar lo mismo de las políticas estadounidenses inspiradas por preocupaciones morales o ideológicas. Por ejemplo, las primeras políticas de la administración Wilson fueron diseñadas para promover una democracia al estilo estadounidense en México, y su ineffectividad fue ampliamente reconocida. Yo argumento que tanto las preocupaciones ideológicas como las económicas motivaron la política de los Estados Unidos hacia la Revolución Mexicana entre 1910 y 1916, produciendo debates tales como la intervención de Vera Cruz de 1914 y la Expedición Pershing de 1916. De hecho, el segundo fijó las bases de lo que sería la amenaza más grave a la seguridad nacional de los Estados Unidos en el hemisferio occidental durante la Primera Guerra Mundial.

La expedición punitiva a México, liderada por el general John J. Pershing luego del ataque de Francisco "Pancho" Villa a Columbus, Arizona, el día de marzo de 1916, culminó casi en una guerra mexicana-estadounidense. Al tener 15.000 tropas estadounidenses en el norte de México luchando en contra de las fuerzas de Villa, eran inevitables algunos roces con las tropas del gobierno de Carranza. Cuando finalmente ocurrieron dichos conflictos, los alemanes llegaron a pensar que el gobierno de Carranza podría estar dispuesto a entrar en una alianza con la Alemania Imperial, y que el Ejército de los Estados Unidos se vería compelido a desplazarse de Europa a México a causa de una guerra estadounidense-mexicana. El resultado fue el infame Telegrama Zimmermann, que ofreció apoyo militar alemán a México a cambio de un ataque mexicano a los Estados Unidos. La inteligencia británica interceptó el telegrama y reveló su contenido a los Estados Unidos, que para 1917 había concluido que sus intereses recaían en juntarse con Gran Bretaña y Francia en la guerra contra Alemania. Como resultado, Estados Unidos por fin comenzó a formular una política racional y coherente hacia el México revolucionario. "Se reduce a lo siguiente:", notó Robert Lansing, el entonces secretario del Estado, "Nuestras posibles relaciones con Alemania deben ser nuestra primera consideración; todas nuestras interrelaciones con México deben regularse de acuerdo a ese interés"<sup>29</sup>. Eso significaba la subordinación de todas las demás preocupaciones —tanto ideológicas como económicas— a la prevención de una victoria alemana en la Primera Guerra

Mundial. También implicaba que los Estados Unidos vinculara explícitamente su política en México a aquella del esfuerzo de guerra en general. Específicamente, Estados Unidos retiró a la Expedición Pershing, reconoció al gobierno de Carranza, y dio menos peso a la promoción de los intereses estadounidenses, ideológicos y económicos para la duración de la guerra. En resumen, desde tanto la perspectiva mexicana como la estadounidense, la política de los Estados Unidos hacia la Revolución Mexicana fue mucho más racional y coherente durante el período de participación estadounidense en la Primera Guerra Mundial de lo que era antes de la misma<sup>30</sup>.

Uno podría formular un argumento similar sobre el período previo y durante la Segunda Guerra Mundial. Después de la Primera Guerra Mundial, al comienzo del período de entreguerras, caracterizado por una competencia internacional menos intensiva con respecto al tema de la seguridad, las políticas estadounidenses frente a América Latina volvieron a guiarse por consideraciones ideológicas y económicas, más que por problemas de seguridad nacional. El resultado fue un retorno de intervención estadounidense en la región a niveles altos (por ejemplo, entre 1927 y 1933 los Estados Unidos ocupó a Nicaragua), pero con un conjunto menos racional y coherente de políticas<sup>31</sup>. Existe un consenso general de que la inauguración de la Política del Buen Vecino de parte del presidente Franklin Delano Roosevelt en 1933, representó uno de los mejores momentos de la política de Estados Unidos hacia América Latina. Yo argumentaría que lo que realmente llevó a la plena implantación de esta política fueron preocupaciones por la seguridad nacional estadounidense. Considérese dos casos importantes:

Primero, los intereses económicos habían vuelto a predominar en la política estadounidense hacia México durante el período de entreguerras. La culminación de lo anterior fue la crisis que resultó de la decisión del gobierno mexicano de nacionalizar algunos de los activos de la U.S. Standard Oil Company en 1938. Standard Oil presionó al gobierno de los Estados Unidos para ganar su apoyo en contra de las políticas de nacionalización del gobierno de Cárdenas. Inicialmente, el gobierno estadounidense pareció estar dispuesto a colaborar sobre la base tanto de intereses económicos como convicciones ideológicas. No obstante, existió una amplia conciencia dentro del gobierno de ese país de que se avecinaba otra gran guerra en Europa, y que la política estadounidense hacia México, junto con el resto de la región, tenía que concebirse dentro del contexto del entorno global de seguridad<sup>32</sup>. Al contemplarse la situación desde esta perspectiva, la mejor acción pareció ser la de no asumir una posición dura en contra de Cárdenas frente a este asunto. Mientras que las consideraciones económicas conducían al conflicto, las consideraciones de seguridad nacional producían una política estadounidense más flexible hacia México.

Segundo, las relaciones de Estados Unidos con Argentina durante la guerra demostraron que las consideraciones ideológicas podrían conducir a políticas estadounidenses irracionales e incoherentes. Al contrario de México y Brasil, que eran vitales en términos estratégicos, dada su cercanía a los Estados Unidos y sus líneas de comunicación con Europa, la ubicación remota de Argentina la hacía menos importante estratégicamente, y por lo tanto los acontecimientos en ese país planteaban una amenaza mucho menor al esfuerzo estadounidense de

guerra. No obstante, durante la guerra, las relaciones entre Estados Unidos y Argentina se tornaron difíciles a raíz de la neutralidad argentina frente al Eje. Después de la llegada al poder de Juan Perón en 1944, las relaciones entre los dos Estados se deterioraron aún más. El problema central fue que los formuladores de políticas estadounidenses —particularmente el secretario de Estado asistente, Sprille Braden— llegaron a pensar que Perón se había comprometido ideológicamente con el nazismo. Las razones detrás de la neutralidad argentina eran complejas, y el peronismo era un movimiento político autoritario populista moldeado de acuerdo con el fascismo italiano, pero existían pocos motivos para finales de la Segunda Guerra Mundial como para creer que Argentina se había vuelto un aliado del Eje. Más bien, dada la ubicación tan remota de Argentina, las presiones que se ejercían sobre los Estados Unidos para implantar un conjunto racional y coherente de políticas basadas en consideraciones de seguridad nacional, eran mínimas. Irónicamente, el punto más bajo de las relaciones llegó precisamente cuando la guerra estaba por terminar. Lo anterior permitió a los Estados Unidos aplicar un conjunto más difuso de políticas basado en el desagrado personal que tenía Braden frente a Perón, un resentimiento público persistente en cuanto a la neutralidad argentina y sospechas gubernamentales en cuanto al contenido ideológico del peronismo. El resultado fue una política irracional y contraproducente que hubiera podido ser desastrosa si se hubiera aplicado más temprano y al resto del hemisferio<sup>33</sup>. En resumen, la Segunda Guerra Mundial —otro período de competencia intensiva en cuanto al problema de seguridad— se caracterizó por políticas estadounidenses más racionales y consistentes que durante las épocas de entreguerra y posguerra, pero solamente hacia aquellas áreas de valor estratégico significativo.

Uno podría formular un argumento similar con respecto a la política exterior de los Estados Unidos hacia Cuba durante la Guerra Fría. Como en los casos anteriores, la primera etapa de la política estadounidense hacia la Revolución Cubana estuvo influenciada de manera significativa por consideraciones económicas e ideológicas. La asunción de poder de parte de Castro afectó a un número significativo de intereses económicos estadounidenses de manera negativa, y el nacionalismo a ultranza de Castro, combinado con la creciente evidencia de una ideología izquierdista, también tocaron las sensibilidades ideológicas dentro del gobierno de los Estados Unidos. Las respuestas políticas iniciales de parte de este país fueron incoherentes y contradictorias. Por un lado, el gobierno estadounidense, bajo presión de los intereses privados y la derecha anti-comunista, se opuso a las expropiaciones cubanas de activos económicos estadounidenses y buscó trancar el giro de Castro hacia la izquierda. Por otro lado, las administraciones Eisenhower y Kennedy también intentaron lograr algún grado de normalidad en sus relaciones con la Cuba de Castro. Hasta la Crisis de Misiles de 1962, la inconsistencia fundamental de intentar convivir con Castro y derrocarlo simultáneamente no parece haber sido obvia al gobierno estadounidense. El desplazamiento encubierto de misiles balísticos soviéticos de alcance medio e intermedio (M/IRBMs), con cabezas nucleares, representó una amenaza directa a la seguridad nacional de los Estados Unidos, al dar a la Unión Soviética la capacidad de apuntar armas nucleares a los Estados Unidos. Irónicamente, la

crisis se resolvió finalmente cuando la administración Kennedy concluyó que la seguridad nacional estadounidense no requería necesariamente de un régimen capitalista y pro-Estados Unidos en La Habana, sino del retiro de los misiles nucleares soviéticos<sup>34</sup>. De nuevo, las consideraciones ideológicas y económicas produjeron una política inconsistente e incoherente de parte de Estados Unidos; en contraste, las consideraciones de seguridad nacional, produjeron exactamente lo opuesto.

¿Cuáles son las implicaciones de las anteriores observaciones para la política exterior de los Estados Unidos hacia el hemisferio occidental en la posguerra fría? Si el entorno internacional de seguridad de la posguerra fría sigue siendo menos amenazante, yo me imagino que las políticas estadounidenses volverán a ser el resultado de consideraciones económicas, ideológicas y doméstico-políticas<sup>35</sup>. Este tipo de consideraciones difícilmente pueden conllevar a políticas consistentes y por lo tanto, es probable que la política exterior de los Estados Unidos hacia la región sea confusa y contradictoria. Tomemos unos ejemplos concretos: el debate sobre los intereses económicos estadounidenses que están en juego en el *bail-out* financiero mexicano ha sido controversial y altamente ideológico. En últimas la administración Clinton se vio obligada a adoptar medidas no-óptimas para financiar la decisión y a imponer condiciones significativas sobre su ayuda a México<sup>36</sup>. La controversia sobre el *bail-out* mexicano dividió al gobierno estadounidense y al público sobre la deseabilidad de extender los beneficios del Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica (Nafta) al Caribe<sup>37</sup>. Ha habido un debate igualmente agresivo y contencioso sobre la intervención de los Estados Unidos a Haití para restaurar la democracia en ese país<sup>38</sup> y también estamos en medio de un debate significativo sobre lo que debería ser la política de los Estados Unidos hacia Cuba en la posguerra fría<sup>39</sup>. El áspero debate sobre el libre comercio en el Caribe, junto con los futuros políticos de Cuba y Haití, pueden ser indicativos del futuro de la política exterior estadounidense frente a América Latina. En resumen, mi predicción es que la política de los Estados Unidos hacia la región será mucho menos coherente siempre y cuando el entorno de seguridad permanezca estable, y por lo tanto es probable que el país no desempeñe el mismo papel consistente en el hemisferio occidental en la posguerra fría como lo hizo durante el pasado reciente.

### **Por qué las instituciones regionales de seguridad no llenarán el vacío**

Uno podría conceder que el análisis de la sección II es correcto, argumentando sin embargo que el pesimismo que expresa no está bien fundado, dado que la administración Clinton se ha comprometido con el fortalecimiento de las instituciones regionales de seguridad. De hecho, el compromiso de esta administración a las instituciones internacionales como herramientas para el manejo de la política internacional podría producir optimismo sobre el futuro de las instituciones regionales del hemisferio occidental. En esta sección se considerará este argumento en profundidad, a través de un examen del argumento teórico a favor de la importan-

cia de las instituciones internacionales, y luego un breve análisis del papel de las instituciones regionales de seguridad en el hemisferio occidental.

En la actualidad hay un fuerte debate entre académicos en el campo de las relaciones internacionales sobre cómo las instituciones internacionales —conjuntos de “reglas que definen las formas en las cuales los Estados deberían cooperar y competir entre sí”<sup>40</sup>— pueden afectar (o no) el comportamiento estatal. Básicamente, los realistas argumentan que las instituciones internacionales son meros reflejos del balance de poder en el sistema internacional, mientras que los institucionalistas neoliberales afirman que las instituciones pueden tener un papel independiente en el fomento de la cooperación inter-estatal, dado que pueden alterar las preferencias de los Estados. Este debate, que se libró primero sobre el futuro de Europa<sup>41</sup>, tiene también una relevancia obvia con respecto al entorno de seguridad del hemisferio occidental en la posguerra fría.

Los orígenes y desarrollo de la institución principal de seguridad regional del hemisferio occidental suministra una buena prueba de estos dos conjuntos antagónicos de propuestas sobre el papel de las instituciones internacionales. Si el institucionalismo neoliberal es correcto, la OEA debería haber desempeñado un papel relativamente independiente (en términos de la distribución de poder en el hemisferio) en las relaciones internacionales regionales. En contraste, si el realismo es correcto, la OEA debería reflejar simplemente las preferencias del actor regional dominante —los Estados Unidos. Asimismo, si el institucionalismo neoliberal es acertado, la OEA debería seguir desempeñando un papel importante, a pesar del declive en el interés estadounidense en el hemisferio occidental. Por otro lado, si el realismo es acertado, la efectividad de la OEA debería reducirse, junto con la reducción del interés estadounidense en los asuntos regionales. Mientras que esta última predicción dependerá de desarrollos futuros, podríamos formular unos juicios preliminares sobre la primera afirmación, basados en la historia de la OEA hasta la fecha.

En 1947, los Estados del hemisferio occidental se reunieron en Río de Janeiro para firmar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (el Pacto de Río), con el cual se estableció la fundación de la OEA en términos de la defensa colectiva. La OEA en sí se creó en marzo de 1948 con el fin de institucionalizar el sistema panamericano. Este desarrollo ocurrió dentro del contexto general del establecimiento de una gran gama de organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU). De hecho, la ONU y la OEA eran interconectados a través de las provisiones que daba la Carta de la ONU para la defensa colectiva a través de organizaciones regionales. Desde el comienzo, esta institución de cooperación de seguridad del hemisferio occidental fue dominada por Estados Unidos. Esto se vuelve claro a partir del hecho de que había dos visiones antagónicas sobre lo que debería ser el enfoque principal de la OEA, las cuales reflejaban conjuntos de preferencias muy distintos de parte de América Latina y Estados Unidos. Específicamente, los latinoamericanos veían el fomento de la cooperación económica regional como el papel principal de la OEA, mientras que Estados Unidos, en contraste, enfatizaba su papel como defensor de la seguridad<sup>42</sup>. La historia posterior demostró que las preferencias estadounidenses predominaron generalmente durante la Guerra Fría.

Por ejemplo, Estados Unidos logró asegurar el apoyo de la OEA para el aislamiento de Jacobo Arbenz en Guatemala en 1954<sup>43</sup>, de Fidel Castro en Cuba en 1962<sup>44</sup>, y un apoyo diplomático para su intervención a República Dominicana en 1965<sup>45</sup>. Si la OEA hubiera tenido un papel independiente en las relaciones internacionales regionales, hubiéramos podido esperar que esto hubiera impedido a que Estados Unidos actuara en función de sus intereses nacionales propios en contra de los deseos de otros miembros del hemisferio occidental. En realidad, ocurrió todo lo contrario: con respecto a Guatemala y Cuba, Estados Unidos incurrió en una clara violación de las reglas establecidas por la OEA en contra de la intervención en los asuntos internos de los Estados regionales. En el caso dominicano, a pesar de las profundas reservas de otros Estados regionales como Chile, México, Perú y Venezuela, Estados Unidos logró que la OEA ratificara su intervención unilateral *ex post facto*. No me interesa en este punto preguntar si las acciones de los Estados Unidos en estos casos fueron justificables desde la perspectiva de la seguridad nacional. Más bien, los señalo simplemente como una prueba de que la OEA, la institución de seguridad regional más importante del hemisferio occidental, sirvió en gran parte como un vehículo para la promoción de los intereses nacionales y políticas estadounidenses en vez de un conjunto de reglas independientes que estableciera cómo los Estados del hemisferio occidental deberían cooperar entre sí.

Lo que lo anterior sugiere para el futuro es que la OEA, o cualquier otra institución de seguridad regional, no podrá desempeñar un papel de mayor importancia en la promoción de la cooperación hemisférica hacia el futuro. Si la OEA fue principalmente un instrumento de la política exterior de los Estados Unidos durante la Guerra Fría, y el récord histórico sugiere que así fue, infortunadamente, existen pocos motivos como para pensar que podrá asumir un papel independiente en el período de posguerra fría.

Es verdad que hubo instituciones regionales menos formales en el hemisferio occidental aparte de la OEA. Por ejemplo, los grupos de Esquipulas y Contadora desempeñaron un papel en la solución de la crisis centroamericana de los años ochenta y más recientemente, Caricom ha participado en la búsqueda de soluciones a las crisis cubana y haitiana. Lo importante aquí no es si estas otras instituciones regionales desempeñaron algún papel en los problemas señalados, sino si lograron cambiar las preferencias básicas de los actores involucrados, o si el resultado final hubiera sido distinto en su ausencia. Parece claro que en los casos de Esquipulas y Contadora, la clave para la resolución de esas guerras civiles fue la voluntad de las partes de negociar por fin en vez de pelear<sup>46</sup>. También fueron cruciales las perspectivas cambiantes de los Estados Unidos y la Unión Soviética sobre la importancia estratégica de aquellos conflictos a raíz del fin de la Guerra Fría. Es cierto que una vez que las partes del conflicto decidieron negociar en vez de pelear, lo hicieron a través de estas instituciones informales. No obstante, lo anterior no constituye una prueba de que aquellas instituciones desempeñaron un papel independiente en los resultados de estos conflictos<sup>47</sup>. En resumen, es improbable que las instituciones regionales de seguridad logren asumir un rol de mayor importancia en la posguerra fría.



## **¿Beneficiarán a América Latina los esfuerzos de los Estados Unidos para expandir el libre comercio?**

Claramente, la administración Clinton está comprometida con la expansión del libre comercio a través de vehículos tales como Nafta y la Organización Mundial de Comercio (OMC). Esto forma parte de un proceso mayor de "globalización" que está cambiando la economía internacional<sup>48</sup>. En esencia, la globalización se refiere a una creciente integración económica<sup>49</sup>. Existen tres causas principales del creciente avance de la integración económica en años recientes: primero, los costos de transporte de los bienes y servicios se han visto dramáticamente reducidos. Segundo, la velocidad de las comunicaciones ha aumentado de manera exponencial. Por último, ha habido un marcado aumento en la inversión directa extranjera de parte de las corporaciones transnacionales (CTNS). Los costos reducidos del movimiento, los medios crecientes de comunicación y la inversión transnacional en aumento han impulsado el crecimiento de la integración de la economía global.

Los efectos de este proceso de integración económica creciente son múltiples. No obstante, el más importante de éstos es un debilitamiento notable del Estado-nación. Con el fin de la Guerra Fría, la racionalidad de seguridad del Estado ha disminuido notablemente<sup>50</sup>. Uno podría argumentar que a pesar de la disminución de la racionalidad de seguridad, el Estado podría seguir prosperando por otros motivos. Por ejemplo, en el pasado el Estado ha desempeñado funciones importantes en cuanto a la equidad, como la transferencia de riqueza. Además, el nacionalismo ha mostrado ser un soporte ideológico potente para el Estado. La globalización debilita ambas de estas racionalizaciones distintas a la de seguridad para el Estado. El papel de equidad del Estado se ve disminuido por la creencia creciente de que los Estados son actores ineficientes<sup>51</sup>. El Estado como el depositario del nacionalismo se ve cuestionado por el hecho de que, en mundo de competencia económica, los intereses económicos tienden a ser sectoriales o hasta individuales en vez de nacionales<sup>52</sup>. Por lo tanto, el efecto neto de la globalización es un mayor debilitamiento del Estado-nación.

Es probable que lo anterior tenga repercusiones negativas en América Latina. Andrés Serbin afirma que la globalización de la producción y distribución de bienes y servicios representa el triunfo completo de la hegemonía económica y cultural de Occidente. Anthony Bryan señala que la presión internacional inducirá a América Latina, de manera creciente, a adoptar un conjunto más liberal de políticas económicas. Pero la incorporación de este tipo de políticas erosionará aún más al Estado en América Latina. Como resultado, mientras que los Estados Unidos se beneficiará del proceso de globalización económica, también es claro que los Estados del hemisferio occidental se enfrentarán a una multiplicidad de retos a medida que pierdan poder e influencia<sup>53</sup>.

## ¿Los esfuerzos de Estados Unidos de promover la democratización garantizarán su involucramiento en el hemisferio occidental?

La administración Clinton está comprometida con la promoción de la democracia en el mundo. ¿Esto no debería llevarnos a esperar que Estados Unidos permanezca altamente comprometido con América Latina? Los Estados democráticos rara vez declaran la guerra entre sí<sup>54</sup> y gran parte de América Latina se está democratizando<sup>55</sup>. Infortunadamente, ambos de estos argumentos no suministran razones convincentes como para esperar que Estados Unidos seguirá estando comprometido con el hemisferio. Primero, aunque es cierto que la mayoría de los países latinoamericanos transita hacia la democracia, muchas de estas democracias están lejos de ser consolidadas<sup>56</sup>. En segundo lugar, aunque existen muchas razones como para pensar que las democracias consolidadas son pacíficas, también hay motivos para pensar que los Estados en proceso de democratización son altamente propensos a la guerra. Tercero, existen problemas significantes con las teorías y la evidencia que afirman que hasta las democracias maduras no van a la guerra. Finalmente, la evidencia histórica del hemisferio occidental sugiere que éste ha sido relativamente pacífico, a pesar de la ausencia generalizada de democracias maduras. La implicación es que otros factores aparte de la democracia —tal vez el papel hegemónico de los Estados Unidos o tecnologías dominadas por la defensa y posiciones geográficas— explican mejor la paz casi perpetua del hemisferio occidental.

Desde el famoso ensayo de Kant, "La Paz Perpetua", ha existido la creencia, ampliamente compartida, de que los Estados democráticos se comportan de manera distinta en sus relaciones internacionales. La manifestación más importante de esto es que nunca parecen ir a la guerra entre ellos mismos. Durante mediados de los años ochenta, en la cima de lo que Samuel Huntington denominó la Tercera Ola de democratización global, el teórico político Michael Doyle revivió el argumento de Kant, examinó una serie de datos más sistemáticos y concluyó que la paz democrática se había probado de manera científica<sup>57</sup>. Desde los artículos de Doyle, el debate ha girado de la pregunta "¿la democracia es causa de la paz?" a "¿cómo causa la paz la democracia?". Se han avanzado dos tipos de respuestas. Algunos sostienen que la democracia causa la paz porque los Estados democráticos comparten normas liberales como la tolerancia y el acomodo. Otros afirman que la democracia conlleva a la paz porque la estructura de los Estados democráticos hace imposible que los líderes vayan a la guerra sin el consentimiento del público, el cual probablemente estará reacio a soportar los costos de la guerra salvo en situaciones de alta gravedad<sup>58</sup>. En cualquiera de los dos casos, el giro del debate del "sí" al "cómo" sugiere lo extenso que se ha vuelto el consenso sobre la paz democrática.

No obstante lo anterior, a este consenso no le han faltado sus críticos. Dos artículos recientes, publicados en la revista *International Security*, han suministrado evidencia teórica y empírica importante, con la cual cuestionarlo. Christopher Layne examina ambas versiones de la tesis de la paz democrática, las aplica a diversas crisis entre Estados democráticos y concluye que ninguna ex-

plica realmente por qué los Estados democráticos involucrados no fueron finalmente a la guerra. En su lugar, demuestra que las explicaciones realistas, tales como el balance de intereses y el balance de poder, explican mejor el mantenimiento de la paz<sup>59</sup>. En otro ensayo, David Spiro muestra cómo la evidencia estadística aparentemente convincente sobre la cual descansa gran parte del consenso actual sobre la paz democrática, de hecho puede ser el resultado estático de cómo se agrega la información, más que un extenso fenómeno empírico<sup>60</sup>. A pesar de que ninguno de estos dos estudios ha logrado desaprobar de manera definitiva el argumento sobre la paz democrática, han suministrado bases importantes para el escepticismo.

Una corriente más reciente de investigación sugiere un refinamiento más importante de este debate. Jack Snyder y Edward Mansfield han demostrado que en realidad, los Estados en proceso de "democratización" tienen una alta probabilidad de ir a la guerra<sup>61</sup>. Dado que la mayoría de los Estados latinoamericanos se podrían caracterizar en términos de "democratización" en vez de "consolidación", este descubrimiento es de gran relevancia para América Latina. Por ejemplo, el reciente conflicto fronterizo entre Perú y Ecuador, democracias relativamente recientes ambas, ilustra bien este fenómeno<sup>62</sup>. En resumen, aún si las democracias consolidadas son pacíficas (una proposición de por sí polémica), es claro que las democracias nuevas no lo son.

Finalmente, el hemisferio occidental suministra evidencia importante de que la democracia puede no ser la única causa de la paz. En un ensayo provocativo, Stanislaw Andreski argumentó que las no-democracias —particularmente dictaduras militares— también podían tener relaciones armónicas entre ellos mismos<sup>63</sup>. Esto tiene sentido porque las Fuerzas Armadas solamente toman el poder cuando perciben una amenaza interna severa; una vez se vuelven activas en términos políticos son por lo general muy ineficientes en la liberación de la guerra externa, y por lo tanto grupos de dictaduras militares desarrollan conjuntos bastante compatibles de intereses de política exterior<sup>64</sup>. Asimismo, la evidencia empírica demuestra claramente una propensidad a la guerra relativamente baja en el hemisferio occidental. Según J. David Singer y Melvin Small, el hemisferio occidental tuvo el menor número de guerras por año durante su muestra (0.11) y el menor número de bajas por año (3.100) de cualquier región del mundo. A manera de comparación, en esta misma muestra Europa tuvo 22 guerras por año y un promedio de bajas por año de casi 150.000<sup>65</sup>. Claramente, el hemisferio occidental no ha sido una región muy propensa a la guerra en términos históricos, hasta incluso antes de la ola reciente de democratización.

Como resultado, la tesis de la paz democrática no debería crear demasiado optimismo en cuanto a una continuidad del involucramiento de los Estados Unidos en el hemisferio occidental. Existen problemas lógicos y empíricos significativos con el argumento más general de la paz democrática. También hay razones como para creer que aún si esta literatura fuera más robusta, no conduciría a un mayor optimismo con respecto al hemisferio occidental, dado los descubrimientos recientes sobre la propensidad a la guerra de los Estados en proceso de "democratización", y la relativa inmadurez de muchas democracias del hemisferio. Finalmente, la experiencia histórica del hemisferio occidental

sugiere que éste fue extremadamente pacífico aún ante la ausencia de la democracia, y esto confunde aún más el argumento de la paz democrática. Por supuesto, este nivel de guerra históricamente bajo podría suministrar una base para el optimismo con respecto al futuro. No obstante, dado las evidencias de Snyder y Mansfield, y el gran número de nuevas democracias en la región, dicho optimismo podría ser exagerado. Irónicamente, la propensión para la guerra en el hemisferio puede aumentar a medida que avance el proceso de democratización. Además del conflicto fronterizo peruano-ecuatoriano, existe un número de problemas interestatales no resueltos en la región<sup>66</sup>.

### **El impacto del aumento de los temas intermésticos en la política exterior de los Estados Unidos**

Es probable que la importancia creciente de los temas políticos domésticos estadounidenses también complique la política de los Estados Unidos hacia la región. Hace un número de años, Abraham Lowenthal señaló el aumento de "asuntos intermésticos" en la política exterior de los Estados Unidos<sup>67</sup> (interméstica se refiere a la intersección de temas internacionales y domésticos). A medida que estos temas intermésticos adquieran mayor importancia, yo sugeriría que es probable que conduzcan a un mayor conflicto entre los Estados del hemisferio occidental. El comercio regional de narcóticos es un ejemplo perfecto de un problema interméstico en la política exterior de los Estados Unidos en la posguerra fría: por el lado de la demanda, éste representa un problema estadounidense, mientras que el lado de la oferta claramente constituye una preocupación internacional. La forma en la cual los temas intermésticos podrían conllevar al conflicto inter-hemisférico se evidencia en cómo las preocupaciones estadounidenses sobre la falta de entusiasmo del gobierno mexicano por la lucha antinarcóticos han complicado las relaciones estadounidenses mexicanas<sup>68</sup>. Me parece muy posible que este tema no se hubiera vuelto tan irritante en la relación bilateral de estos países durante la Guerra Fría por la sencilla razón de que Estados Unidos lo hubiera visto como menos significativo en el contexto más amplio de la rivalidad militar global de la Unión Soviética. A medida que este tipo de asuntos intermésticos adquieran mayor predominancia en la política exterior estadounidense, serán más una fuente de conflicto que de cooperación<sup>69</sup>.

### **Conclusiones y recomendaciones de políticas**

El mensaje principal de este ensayo ha sido pesimista: no espero que los Estados Unidos de la posguerra fría se porte de manera coherente en su política exterior —especialmente hacia América Latina— en ausencia del surgimiento de una amenaza seria a la seguridad nacional. Veo muy pocas amenazas de esta naturaleza en el horizonte, y otros temas en las áreas económicas, ideológicas y doméstico-políticas son menos conducentes a este tipo de políticas.

A la luz de mi oscuro pronóstico puede parecer hasta contradictorio intentar ofrecer recomendaciones en cuanto a posibles políticas. A pesar de mi pesimismo, sí creo que hay lugar para iniciativas políticas constructivas tanto en Sur y Norteamérica. Los líderes latinoamericanos deberían reconocer claramente que Estados Unidos no tendrá un interés tan profundo en los asuntos del hemisferio occidental como lo tenía durante la Guerra Fría. Más bien, varios sectores de la economía estadounidense (exportadores vs. sectores orientados hacia lo doméstico) y varias regiones del país (Suroccidente vs. Oriente Medio) tendrán intereses muy distintos en los acontecimientos del hemisferio<sup>70</sup>. Por lo tanto, podría ser útil girar la atención principal de Washington y el gobierno federal de los Estados Unidos a centros regionales como Miami y Los Ángeles, los gobiernos estatales y locales, y organizaciones no-gubernamentales como las asociaciones gremiales y los centros académicos.

Los formuladores de políticas estadounidenses deberían reconocer que es probable que los temas futuros de la agenda hemisférica sean controversiales. Los debates cruentos y antagónicos que se han dado sobre Nafta, el rescate crediticio de México, la intervención a Haití y la política cubana son indicativos del futuro. Como resultado, los líderes estadounidenses tendrán que escoger sus temas con cuidado e invertir mucho tiempo y esfuerzo en la construcción de consensos públicos para cualquier iniciativa que se promueva. Éstos deberían enfocarse sobre aquellos temas de no-seguridad que afectan el número más grande de ciudadanos estadounidenses, tales como la promoción del libre comercio hemisférico y la inmigración.

Debería enfatizar que ninguna de estas recomendaciones garantizarán que los Estados Unidos permanezca involucrado con la región, o que persiga políticas racionales y coherente. No obstante, se formulan en reconocimiento de que el nuevo entorno internacional de seguridad plantea nuevos retos al hemisferio occidental que exigen respuestas políticas creativas de los estadistas de la zona.

## NOTAS

1. Ver la discusión de este punto en el artículo clásico de Frank L. Klingberg, "The Historical Alternation of Moods in American Foreign Policy", *World Politics*, Vol. 4, No. 2 (enero 1952): 239-273.
2. Ver John E. Reilly (ed.), *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy, 1995* (Chicago: Council on Foreign Relations, 1995), particularmente el capítulo 1.
3. Alison Mitchell, "Running After the Cold War", *New York Times*, marzo 10, 1996, "Week in Review", 4.
4. John Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War", *International Security*, Vol. 15, No. 1 (Summer 1990): 11.
5. Samuel P. Huntington, "Why International Primacy Matters", *International Security*, Vol. 17, No. 4 (primavera 1993): 68-83.
6. Ver *A National Security Strategy of Enlargement and Engagement* (Washington, DC: The White House, julio 1994) y Madeline Albright, "Blueprint for a Bipartisan Foreign Policy", *New York Times*, 1997.
7. Para una afirmación vehemente de este argumento, ver John Lewis Gaddis, "Hanging Tough Paid Off", *Bulletin of Atomic Scientists*, Vol. 45, No. 1 (enero/febrero 1989): 11-14. Para una discusión más detallada del realismo y el fin de la Guerra Fría, ver William C. Wohlforth, "Realism and the End of the Cold War", *International Security*, Vol. 19, No. 3 (invierno 1994/1995): 91-129.

8. Nicholas D. Kristof, "The Communist Dynasty Had Its Run. Now What?" *New York Times*, febrero 23, 1997, "Week in Review", 1 y 5.
9. *A National Security Strategy*, 25.
10. *A National Security Strategy*, 24.
11. Francis Fukuyama, "The End of History?" *The National Interest*, No. 15 (primavera 1989): 3-18.
12. U.S. House, Armed Services Committee, "FY 1993 Defense Authorization Bill: Summary of Major Actions. Committee Mark-up" (mayo 13, 1992, mimeo), 1. En la actualidad, solamente 16% de los líderes estadounidenses consideran al poder militar ruso como una amenaza crítica, mientras que en 1986, 59% creían que lo era. Ver John E. Reilly (ed.), *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1995* (Chicago: Chicago Council on Foreign Relations, 1995), 24 y Reilly (ed.), *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1987* (Chicago: Chicago Council on Foreign Relations, 1987), 12.
13. *A National Security Strategy*, 18-20.
14. *A National Security Strategy*, 16.
15. Reilly (1995), 15. Cuadro II-3: Metas de la Política Exterior demuestra que el 85% del público estadounidense considera que esto debería ser una meta principal de la política exterior del país.
16. Joseph Stiglitz, "On the Economic Role of the State" en Arnold Heertje (ed.), *The Economic Role of the State* (Nueva York: Oxford University Press, 1989), 14.
17. "Eat Your Nafta", y "The Showdown", *The Economist*, noviembre 13, 1993, 15-16 y 23-26.
18. El argumento clásico sobre cómo la "baja política" de la interdependencia compleja conduce a un estado menos racional y coherente es el de Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown and Co., 1977).
19. Ver William Safire, "Baltics Belong in a Big NATO", *New York Times*, enero 16, 1995, 17.
20. La articulación más clara de este argumento es la de Strobe Talbot, "Why NATO Should Grow", *New York Review of Books*, agosto 10, 1995, 27-30.
21. Congressional Budget Office, *The Cost of Expanding the NATO Alliance* (Washington, DC: CBO, marzo 1996).
22. Aleksei K. Pushkov, "The Risk of Losing Russia", *New York Times*, enero 21, 1997, 23.
23. Esta sección se desarrolla esencialmente en función de mi capítulo "Why Latin America May Soon Miss the Cold War", en Jorge Domínguez (ed.), *Security, Peace and Democracy in Latin America and the Caribbean: Challenges for the Post-Cold War Era* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, en prensa).
24. Secretario de Estado Warren Christopher, "The OAS: Playing an Essential Role in the Western Hemisphere", *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 6, No. 24 (junio 12, 1995): 491.
25. Ver, por ejemplo, Lars Schoultz, *National Security and United States Policy Towards Latin America* (Princeton University Press, 1987), 330; William Leogrande, "A Splendid Little War: Drawing the Line in El Salvador", *International Security*, Vol. 6, No. 1 (verano 1981): 27-52; y Jerome Slater, "Dominoes in Central America: Will They Fall? Does it Matter?" *International Security*, Vol. 12, No. 2 (otoño 1987): 105-34.
26. Compárese los ratings de los "Intereses Vitales" en varios países latinoamericanos del público y de los líderes en 1986 y 1990 en John E. Reilly (ed.), *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1991* (Chicago: Chicago Council on Foreign Relations, 1991), Cuadro III-2, 19. Ver también Mark Uhlig, "Central America Faces New U.S. Policy: The Cold Shoulder", *New York Times*, "Week in Review", febrero 3, 1991, 4.
27. *When the Third World Matters: Latin America and U.S. Grand Strategy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993).
28. Se discuten estos temas en Friedrich Katz, *The Secret War in Mexico: Europe, the United States and the Mexican Revolution* (Chicago: The University of Chicago Press, 1983), 160-61 y 529-30.
29. Citado en Katz, 302.
30. Para una discusión más detallada, ver Desch, 19-45.
31. Ver la discusión en Edwin Lieuwen, *U.S. Policy in Latin America: A Short History* (Nueva York: Praeger 1965), 29-60.
32. Desch, 88.
33. Desch, 81-88.
34. Desch, 89-114.

35. Es probable que la política de los Estados Unidos hacia América Latina será más discriminada. Por ejemplo, los problemas de seguridad nacional seguirán desempeñando un papel en la política hacia México. Sobre este punto, ver Pierre Thomas y Bradley Graham, "U.S. Drafts Plan for Influx of Illegal Immigrants", *Washington Post*, abril 8, 1995, 6 and Lisa Burgess, "Bracing for an Exodus", *Journal of Commerce*, abril 7, 1995, 1. De hecho, México no cae bajo el rubro del Comando Sur de los Estados Unidos en Panamá, sino bajo los jefes del Comando Conjunto.
36. "To the Rescue", y "Scenes for a Border", *The Economist*, febrero 4, 1995, 13-14 y 24-25.
37. Larry Rohter, "Free Trade Goes South With or Without U.S.", *New York Times*, enero 6, 1997, 8.
38. Elaine Sciolino, "Top U.S. Officials Divided in Debate On Invading Haiti", *New York Times*, agosto 4, 1994, 1 y 10.
39. Ver Steven Greenhouse, "Clinton Opposes Move to Toughen Embargo on Cuba", *New York Times*, mayo 5, 1995, 1 y 8 y Peter Kornbluh, "From Here to Cuba", *New York Times*, mayo 17, 1995, 19.
40. Ver John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions", *International Security*, Vol. 19, No. 3 (invierno 1994/95): 8.
41. Ver Mearsheimer, "Back to the Future", 5-56; Stanley Hoffman, Robert O. Keohane y Mearsheimer, "Back to the Future, Part II: International Relations Theory and Post-Cold War Europe", *International Security*, Vol. 15, No. 2 (otoño 1990): 191-99; y Bruce M. Russett, Thomas Risse-Kapfen y Mearsheimer, "Back to the Future, Part III: Realism and Realities of European Security", *International Security*, Vol. 15, No. 3 (invierno 1990/91): 216-22. Richard Ullman también publicó un libro sobre este debate titulado *Securing Europe* (Princeton: Princeton University Press, 1991).
42. Lieuwen, 87. Para un recuento histórico comprehensivo, ver J. Lloyd Mecham, *The United States and Inter-American Security: 1889-1960* (Austin: The University of Texas Press, 1967), 278-484.
43. Los escritos estándares sobre la política estadounidense hacia Guatemala incluyen Richard Immerman, *The CIA in Guatemala: The Foreign Policy of Intervention* (Austin: The University of Texas Press, 1982) y Stephen Schlesinger y Stephen Kinzer, *Bitter Fruit: The Untold Story of the American Coup in Guatemala* (Garden City: Anchor Books, 1983).
44. Hugh Thomas, *The Cuban Revolution* (Nueva York: Harper Torchbooks, 1971) y Jorge I. Domínguez, *Cuba: Order and Revolution* (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1978).
45. Las obras estándares incluyen Abraham Lowenthal, *The Dominican Intervention* (Cambridge: Harvard University Press, 1972) y Jerome Slater, *Intervention and Negotiation* (Nueva York: Harper and Row, 1970).
46. "Nicaragua: Whose Trump?" *The Economist*, marzo 26, 1988, 34-35 y "El Salvador: Another War Falls Out of Fashion", *The Economist*, enero 11, 1992, 40-41.
47. Yo tengo una perspectiva un tanto única con respecto a la forma como el Departamento de Estado de los Estados Unidos vio a Contadora durante comienzos de los ochenta, ya que pasé un verano como analista de inteligencia con la Oficina de Asuntos Interamericanos del Buró de Inteligencia e Investigación, en donde me responsabilicé de este tema. Mi sensación, la cual se vio reforzada por el hecho de que se contrató a un empleado temporal para cubrir el asunto, fue que el gobierno de los Estados Unidos no consideró al Grupo de Contadora como un jugador central en la crisis centroamericana.
48. Ver la discusión del término en Hendrick Spruyt, "Globalization, Autonomy and National Identity: Does Globalization challenge Sovereign Territoriality?" (Manuscrito sin publicar, Columbia University, 1995), 3, fn. 4.
49. Esta sección se deriva en gran parte de Vincent Cable, "The Diminished Nation-State: A Study in the Loss of Sovereignty" en "What Future for the State?" *Daedalus*, Vol. 124, No. 2 (primavera 1995): 23-54.
50. Discuto la naturaleza cambiante del estado en profundidad en "War and Strong States, Peace and Weak States?" *International Organization*, Vol. 50, No. 2 (primavera 1996): 237-68.
51. Joseph Stiglitz, "On the Economic Role of the State" en Arnold Heertje (de.), *The Economic Role of the State* (Nueva York: Oxford University Press, 1989), 29-33.

52. Kenechi Ohmae, "The Rise of the Regional State", *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 2 (primavera 1993): 78-86 y Ohmae, "Beyond Fiction to Fact: The Borderless Economy", *New Perspectives Quarterly*, Vol. 7, No. 2 (primavera 1990): 20-1.
53. Los ensayos de Serbin y Bryan aparecen en Michael C. Desch, Jorge Domínguez y Andres Serbin (eds.), *From Pirates to Drug Lords: The Post Cold-War Caribbean Security Environment* (Albany: State University Press of New York, en prensa).
54. La literatura sobre este tema es extensa, comenzando por supuesto con *La paz perpetua* de Immanuel Kant. Ejemplos más recientes incluyen: Melvin Small y J. David Singer, "The War-Prone-ness of Democratic Regimes, 1816-1965", *Jerusalem Journal of International Relations*, Vol. 1, No. 4 (verano 1976): 50-69; Michael Doyle, "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs", Part Y, *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 12, No. 3 (verano 1983): 205-235; Doyle, "Liberalism and World Politics", *American Political Science Review*, Vol. 80, No. 4 (diciembre 1986): 1151-69; y Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World* (Princeton: Princeton University Press, 1993).
55. Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: The University of Oklahoma Press, 1991), Tabla 5.4, 275.
56. Abraham F. Lowenthal, "Latin America and the United States in a New World: Prospects for Partnership", en Lowenthal y Gregory F. Treverton (eds.), *Latin America in a New World* (Boulder: Westview Press, 1994), 242.
57. Ver los artículos de Doyle citados anteriormente.
58. Christopher Layne, "Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace", *International Security*, Vol. 19, No. 2 (otoño 1994): 6.
59. Ver su "Kant or Cant", 5-49.
60. Ver su "The Insignificance of the Liberal Peace", *International Security*, Vol. 19, No. 2 (otoño 1994): 50-86.
61. Snyder y Mansfield, "Democratization and the Danger of War", *International Security*, Vol. 20, No. 1 (verano 1995): 5-38.
62. Patti Lane, "Peru-Ecuador Conflict Slows Andean Pact Trade Reforms", *Journal of Commerce*, abril 12, 1995, 1 y 8.
63. Ver su "On the Peaceful Disposition of Military Dictatorships", *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 3, No. 3 (diciembre 1980): 3-10.
64. Desarrollo este argumento en mi libro: *Soldiers, States and Structures: Civilian Control of the Military in a Changing Security Environment* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, en prensa).
65. J. David Singer y Melven Small, *The Wages of War: 1816-1965 - A Statical Handbook* (Nueva York: John Willy and Sons, Inc., 1972), 295, Tabla 12.3.
66. Estos incluyen disputas entre Argentina y Uruguay (fronteriza), Argentina y Chile (fronteriza), Argentina y la Gran Bretaña (Malvinas), Belice y Guatemala (territorial), Bolivia y Chile (río Lauca y acceso al Pacífico), Brasil y Paraguay (fronteriza), Brasil y Uruguay (fronteriza), Colombia y Nicaragua (archipiélago de San Andrés y Providencia y banco Quitá Sueño), Colombia y Venezuela (Golfo de Venezuela), El Salvador, Honduras y Nicaragua (Golfo de Fonseca), Guyana Francesa y Suriname (aguas del río Courantyne), U.S. Central Intelligence Agency, *The World Factbook 1993* (Washington, D.C.: CIA, 1993).
67. Abraham Lowenthal, "The Intermestic Hemisphere", *New Perspective Quarterly*, Vol. 9, No. 3 (verano 1992): 3-40.
68. Ver Julia Preston, "Mexicos Jailed Anti-Drug Chief had Complete Briefings in U.S." *New York Times*, febrero 20, 1997, 1 y 6.
69. Para un argumento igualmente pesimista, ver Jorge Castañeda, "Latin America and the End of the Cold War: An Essay in Frustration", en Lowenthal y Treverton, *op. cit.*, 28-52. Castañeda prevé un aumento en el conflicto hemisférico a raíz de "nuevos temas" tales como las drogas y la migración.
70. Para un argumento similar, ver Kenechi Ohmae, "The Rise of the Regional State", *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 2 (primavera 1993): 79-86 y Ohmae, "Beyond Friction to Fact: The Borderless Economy", *op. cit.*, 20-21.



## HABLANDO DURO. LA POLÍTICA INTERNACIONAL ANTINARCÓTICOS DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LOS AÑOS NOVENTA

Bruce Bagley\*

A pesar de los casi US\$150 billones que las administraciones de Reagan, Bush y Clinton han gastado en la Guerra contra las Drogas liderada por los Estados Unidos durante los últimos 16 años (1981-1997), al iniciar la segunda presidencia de Clinton en enero de 1997, el consenso entre los analistas de la política antinarcóticos dentro del país y por fuera era que la estrategia antidrogas de Washington, la cual enfatizaba el lado de la oferta, el *law-enforcement* y la prohibición, estaba fracasando, y que se requería con urgencia un nuevo "plan de batalla". En los Estados Unidos, el desencantamiento con la política existente se derivaba de la creciente evidencia de que las drogas ilegales (en particular la cocaína y la heroína) eran más baratas y de más fácil acceso en 1997 de lo que habían sido en 1981, cuando el presidente Ronald Reagan lanzó por primera vez la cruzada antidrogas de los Estados Unidos. De hecho, los datos disponibles indican que el cultivo de drogas ilícitas y las actividades relacionadas con los narcóticos aumentaron en Suramérica, México, el Caribe, el sudeste asiático y la ex Unión Soviética entre 1988 y 1996.

Después de casi dos décadas de esfuerzos de los Estados Unidos y de varios países productores de narcóticos para erradicar los cultivos e interceptar las drogas ilícitas, el área total de cultivo de hoja de coca y amapola ha aumentado sustancialmente. Por ejemplo, entre 1988 y 1995, se erradicaron aproximadamente 56.000 hectáreas de hoja de coca. No obstante, se sembraron nuevos cultivos de coca a una velocidad mayor a la de la erradicación. Por lo tanto, el área cultivada aumentó de 186.000 hectáreas a 214.800.

La atención política que se le dedica al "problema de las drogas" en los Estados Unidos no es un producto simplemente del puritanismo americano ni el oportunismo político. Los costos del mismo para la sociedad estadounidense han sido altos. En 1995, se estimó que unos 22.7 millones de ciudadanos estadounidenses habían usado por lo menos una droga ilícita durante el año ante-

\* Profesor de la Universidad de Miami. (Traducción al español: Arlene Tickner y Diana Pardo).

rior—17.8 millones usaron marihuana, 3.7 usaron cocaína y 428.000 usaron heroína. La tasa más alta de uso de drogas ilícitas entre los adolescentes sigue correspondiendo al alcohol. En 1995, aproximadamente 74% de los estudiantes de último año de bachillerato entrevistados habían consumido alcohol durante el año anterior.

Entre 1992 y 1995, la tasa estimada de uso de marihuana entre la población general aumentó de 7.9% a 8.4%, y siguió en ascenso en 1996 y 1997. La tasa de uso de cocaína, a pesar de ser todavía considerada de un nivel epidémico, había disminuido de 2.1% a 1.7% para mediados de los años noventa. Asimismo, se observó un crecimiento pronunciado en las tasas de uso de narcóticos entre los adolescentes durante este período. Por ejemplo, entre 1994 y 1995, la tasa de uso de marihuana entre los estudiantes de séptimo grado de bachillerato subió más que el doble, de 7.2% a 15.8%; entre los estudiantes de noveno grado, aumentó de 15.2% a 28.7%; y entre los de grado once, la tasa de uso de marihuana subió de 21.9% a 34.7%. La tasa de uso de alcohol se mantuvo por encima de 70% durante este período para los estudiantes de grado once. Concomitantemente, se descubrieron aumentos en el uso de 11 tipos adicionales de drogas por los estudiantes durante el año anterior al mismo.

Con el fin de combatir el abuso de las drogas y reducir la demanda para las drogas en los Estados Unidos, los gobiernos federal, estatal y local, junto con el sector privado, financian programas de prevención y tratamiento. Desde el año fiscal 1990 hasta 1994, los fondos federales para actividades de prevención y tratamiento aumentaron de US\$2.8 billones a US\$4.4 billones. En conjunto, los gastos estatales, de condados y locales subieron de unos US\$1.3 billones a aproximadamente US\$1.6 billones. Aunque los datos sobre la financiación del sector privado son muy limitados, las fuentes existentes sugieren un monto de más de US\$1 billón para programas de tratamiento en 1993.

En América Latina y el Caribe, el desencantamiento con la guerra contra las drogas liderada por los Estados Unidos ha sido motivado también por los fracasos de la misma. A pesar de aumentos masivos en la asistencia internacional estadounidense para el control de los narcóticos, los niveles generales de producción, consumo y tráfico de drogas ilícitas en el hemisferio, junto con la corrupción y violencia que esto genera, siguió un ascenso preocupante durante los ochenta y noventa. Asimismo, el énfasis de Washington en las estrategias de reducción de la oferta, las tácticas represivas (“militarización”) y la diplomacia coercitiva (v.g., decertificación) conllevó a mayores críticas y resentimientos, por lo que se consideraba que las políticas estadounidenses—por menos intencionales que fueran—podrían dañar las frágiles instituciones democráticas de muchos de sus aliados regionales. En resumen, la política antidrogas de los Estados Unidos en el hemisferio se consideraba no sólo inefectiva, sino hasta incluso, contraproducente.

Durante la campaña presidencial de 1992, como reflejo de las crecientes dudas a nivel doméstico y externo respecto a la costosa e inefectiva guerra contra las drogas, el candidato demócrata, Bill Clinton, prometió que su administración reorientaría los esfuerzos antidrogas de Washington hacia una “cruzada nacional comprehensiva en contra del abuso de drogas”, basada más en la re-

ducción de la demanda dentro de los Estados Unidos que en la reducción de la oferta en el exterior. Al asumir la presidencia, Clinton y el Congreso de los Estados Unidos, controlado en ese entonces por el partido demócrata, recortaron el compromiso presupuestal de George Bush de cientos de millones de dólares al año para la lucha contra el tráfico de cocaína en la región andina. El primer paso fue la fijación de un tope, equivalente a US\$174 millones, para la autorización del año fiscal (FY) 1994 para la Estrategia Andina, una reducción del 35% con respecto al presupuesto de Bush del año fiscal 1993. En mayo de 1993, al concluirse un análisis confidencial de los programas de control de drogas de los Estados Unidos en el exterior, solicitado al Consejo Nacional de Seguridad (NSC) por el presidente Clinton en enero de 1992, que concluyó que el cultivo y tráfico de drogas en las Américas y Asia no se había visto afectado, a pesar de la infusión masiva de equipos militares, entrenamiento y ayuda de control de drogas suministrados por Estados Unidos durante la administración Bush, la financiación total de los Estados Unidos para el control internacional de drogas para el año fiscal 1994 se redujo en más de 8% (US\$44 millones menos que la máxima asignación por año fiscal de US\$536 millones de Bush para las operaciones internacionales antidrogas).

La intención de la administración Clinton de girar la política antinarcóticos estadounidense de prioridades del lado de la oferta hacia temas por el lado de la demanda se volvió clara a comienzos de febrero de 1993, cuando el presidente anunció que reduciría el personal de apoyo asignado al Zar de Drogas de las 146 personas logradas bajo Bush a sólo 25 personas. Según Thomas F. McLarty, el jefe de Gabinete de Clinton, el presidente quería que el gobierno estadounidense se concentrara en la asistencia federal para educación, tratamiento, y *law enforcement* local y estatal en los Estados Unidos, en vez de dirigirse hacia programas en el exterior o esfuerzos de control de las fronteras. A pesar de los esfuerzos de Clinton de aliviar la preocupación de que su reducción del personal del zar significara una disminución en el énfasis sobre el problema de las drogas durante su administración, el nombramiento del ex jefe de Policía de Nueva York, Lee Brown, como director de la Oficina de la Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP), se interpretó como algo indicativo del enfoque de Clinton en la demanda por encima de la oferta en la lucha estadounidense contra las drogas, ya que el expertise de Brown era primordialmente de tipo doméstico. Durante su audiencia de confirmación ante el Comité Judicial del Senado el 25 de mayo de 1993, Brown se comprometió a desarrollar una estrategia "comprehensiva y balanceada" frente al problema de los narcóticos, pero evitó tener que especificar cómo los recursos federales se repartirían entre los esfuerzos de control de la oferta y reducción de la demanda. Al reconocer que la confirmación de Brown había sido demasiado tarde como para permitirle incidir en el proceso presupuestal del año fiscal 1994, el presidente del Comité, el senador Joseph Biden (demócrata-Delaware), aconsejó que el nuevo zar se concentrara más bien en el diseño de un nuevo conjunto de prioridades estratégicas para el ciclo del año fiscal 1995.

A comienzos de mayo de 1993, pocas semanas antes de la audiencia de Brown, la nueva procuradora general de Clinton, Janet Reno, hizo los comentarios más extensivos de cualquier funcionario de alto nivel nombrado por la nueva administración sobre la política antinarcoóticos de los Estados Unidos, en los cuales expresó serias reservas sobre la efectividad en términos de costos de los gastos multibillonarios anuales del país para frenar la producción de drogas ilícitas en el exterior e interceptar el ingreso de narcóticos a los Estados Unidos. En opinión de esta funcionaria, la política antinarcoóticos del país sería más efectiva si se enfocara en la expansión de programas de educación doméstica, prevención, tratamiento y rehabilitación, y en el diseño de alternativas al encarcelamiento de usuarios de narcóticos, en vez de la iniciativa de control de la oferta en el exterior.

A pesar de que la administración Clinton dio poca información específica sobre la forma como pensaba aproximarse a los complejos problemas del uso y abuso de drogas en la sociedad americana durante sus primeros seis meses en el poder, era clara e inequívoca la intención de girar la orientación de políticas desde el lado de la oferta hacia el lado de la demanda. En términos fiscales, las prioridades revisadas de Clinton sugerían lógicamente que su gobierno intentaría reducir el 70% de los fondos federales antinarcoóticos que las administraciones Reagan y Bush habían asignado de manera consistente a las actividades de *law enforcement* (versus el 30% asignado a la educación y el tratamiento), con el fin de lograr una distribución más ecuánime.

No obstante lo anterior, y en contraposición a su propia retórica, el presupuesto antinarcoóticos de US\$13.04 billones que la administración Clinton sometió a consideración del Congreso en marzo de 1993 para el año fiscal 1994, mantuvo casi la misma distribución (64% versus 30%) entre *law enforcement* y tratamiento que había aparecido en las propuestas presupuestales de Reagan y Bush. La propuesta presupuestal final de Clinton redujo de hecho la financiación para las operaciones antinarcoóticos internacionales, particularmente para la Estrategia Andina, pero sólo aumentó los gastos domésticos para reducción de la demanda marginalmente; v.g. tratamiento (6%), *law enforcement* (7%) e interdicción fronteriza (1%). En últimas, el nuevo presupuesto cambió muy poco, en buena medida porque la Casa Blanca había estado demasiado preocupada con otros temas como para desarrollar una política comprehensiva alternativa a las prioridades en cuanto a la política de narcóticos de Estados Unidos del momento.

A pesar de su naturaleza moderada, la decisión de la administración Clinton de reducir la ayuda antidrogas de Estados Unidos para la Estrategia Andina provocó protestas de baja intensidad de todos los gobiernos andinos. No obstante, el consenso unánime de que la política antinarcoóticos estadounidense existente no estaba funcionando, y que se requerían tácticas alternativas y menos militaristas, los líderes andinos temían que la nueva administración estadounidense abandonara del todo los esfuerzos internacionales en torno al problema de las drogas. En mayo de 1993, el presidente de Colombia, César Gaviria Trujillo, resumió de manera sucinta la preocupación de las naciones andinas: "No nos preocupa que no sea el primer tema en la agenda, ni nos preocupa que el énfasis cambie o adquiriera nuevos componentes. Lo que sí nos

preocupa es que la lucha se debilite o que se pierda la voluntad política de seguir luchando en contra del narcotráfico".

Dada la transición de un republicano titular bien conocido a un nuevo, casi desconocido, presidente demócrata en la Casa Blanca, las anteriores expresiones de preocupación con respecto a las intenciones y compromisos de la política estadounidense eran de esperarse, particularmente en vista del énfasis general de Clinton en las prioridades domésticas por encima de las internacionales. Las dificultades que caracterizaron la búsqueda de un procurador general aceptable y la urgencia de otras crisis no anticipadas de política exterior (v.g. Bosnia, Somalia, Haití, Rusia), contribuyeron a atrasar los nombramientos/confirmaciones de oficiales de la rama ejecutiva responsables de los asuntos latinoamericanos, con lo cual el clima de incertidumbre entre las elites gobernantes del hemisferio aumentó durante los primeros seis meses de Clinton en la Casa Blanca.

Los impedimentos relacionados con el proceso gubernamental, sin embargo, no explican de manera adecuada la confusión que rodeó el futuro de la política estadounidense de control de narcóticos en las Américas bajo el mandato de Clinton. En últimas, la nueva administración, a pesar de su escepticismo frente a las estrategias y tácticas de Reagan y Bush en el exterior, no logró trazar los lineamientos de una política alternativa propia, ni tenía la influencia política necesaria como para persuadir al Congreso de que valía la pena efectuar un giro moderado de la política antidrogas de los Estados Unidos desde el lado de la oferta hacia el control de la demanda.

En la práctica, en 1993 el presidente Clinton perdió la batalla para reorientar las prioridades de la política antidrogas estadounidense. Ningún líder político importante, y mucho menos Clinton, estaba dispuesto a cuestionar el castigo a los usuarios de narcóticos con tiempo en la cárcel. El único debate giraba en torno a la extensión de las penas. Algunos líderes eran escépticos respecto a la política existente de control de drogas. Como candidato a la presidencia en 1992, Bill Clinton acusó al presidente Bush de confundir "ser duro con ser inteligente," ya que "encerrar a los adictos en vez de tratarlos antes de que cometan crímenes... es una política hábil, pero claramente no es una política sólida".

Por supuesto, reconocer un problema y tomar acciones políticas para corregirlo constituyen dos fases distintas. Cuando el presidente Clinton intentó promover el tratamiento, aprendió rápidamente lo difícil que era vencer al público estadounidense de que cualquier política que no fuera el castigo podría ser apropiada. A finales de 1993, la Casa Blanca de Clinton lanzó una gran iniciativa de tratamiento de US\$355 millones para los aproximadamente 3.6 millones de ciudadanos que sufrían del abuso de drogas y problemas de adicción. Sin embargo, el proyecto legislativo fue recibido con una oposición frontal de los republicanos y demócratas conservadores en el Congreso, quienes consideraban que los usuarios de narcóticos merecían castigo y no tratamiento, y por lo tanto, el recién elegido presidente demócrata retrocedió. Asimismo, cuando la procuradora general Janet Reno cuestionó las duras sentencias obligatorias del gobierno federal para usuarios no violentos (10 a 15 años), en vez de una estrategia que confrontara los problemas de adicción de drogas, los conserva-

dores respondieron con exigencias para mayores castigos. Eventualmente, Clinton terminó apoyando sentencias aún más duras.

Solamente en 1994-1995, cuando Clinton decidió vincular el tratamiento al castigo, pudo adelantar logros legislativos modestos en torno al tratamiento para la adicción. Durante el año fiscal 1994, logró incorporar a la Ley del Crimen provisiones para la creación de programas de tratamiento en las cárceles para reducir los crímenes basados en adicción cometidos por los que han cumplido su condena, y para juzgados de narcóticos, con el fin de canalizar a los usuarios no violentos, cuyos crímenes se relacionan con el uso de drogas, hacia tratamiento obligatorio en vez de encarcelamiento. Hasta incluso en estos casos, resultó imposible persuadir al Congreso, controlado por los demócratas, a suministrar más que una financiación nominal para dichas iniciativas.

En enero de 1995, cuando el Partido Republicano tomó control del Congreso, los programas de tratamiento para los usuarios de narcóticos se volvieron un obvio candidato para los recortes presupuestales que implantaron los republicanos. En 1995, y de nuevo en 1996, los republicanos cortaron los fondos asignados a la Administración de Servicio de Abuso de Sustancias y Salud Mental por más de 20% anuales, al tiempo que limitó el seguro de incapacidad del Seguro Social para abusadores de alcohol y drogas. Ante las encuestas de opinión pública negativas de ese entonces, la Casa Blanca de Clinton ofreció poca resistencia.

Finalmente, Clinton abandonó sus presiones para la financiación de programas de tratamiento en 1995, y decidió no insistir en este tema para la campaña presidencial de 1996. En la política nacional de los Estados Unidos, pocos votos se ganan con el apoyo de programas para personas que, en opinión de la mayoría del público, deberían ser castigadas, y quienes en todo caso merecen sufrir por haber decidido usar drogas en primera instancia: "Todavía existe casi un sentimiento moral" en los Estados Unidos que pregunta "¿por qué deberíamos gastar nuestros dólares de impuestos para el tratamiento de algo que la gente se ha autoimpuesto?"

Al reflejar sobre las prioridades básicas de la política antinarcóticos de los Estados Unidos bajo Clinton, el país persigue esencialmente las mismas cinco metas que han caracterizado la política estadounidense desde Reagan: 1) motivar a la juventud estadounidense a rechazar las drogas ilícitas y el abuso de sustancias; 2) aumentar la seguridad de la ciudadanía a través de la reducción sustancial del crimen y violencia relacionados con la droga; 3) reducir los costos en salud, bienestar y crimen que resultan del uso de drogas ilegales; 4) defender las fronteras aéreas, terrestres y marítimas de los Estados Unidos de la amenaza de la droga; y 5) eliminar las fuentes de oferta extranjeras y domésticas de las drogas. Los últimos dos objetivos de la estrategia nacional de control de drogas constituyen las metas principales de los programas internacionales estadounidenses de control e interdicción de narcóticos, con las cuales se pretende ayudar a las naciones de oferta y tránsito a 1) destruir a las organizaciones principales de narcotráfico a través del arresto, convicción y encarcelamiento de sus líderes y la incautación de sus drogas y bienes, entre otros; 2) reducir la oferta de narcóticos a través de la erradicación, la reducción del cultivo de las plantas y otros

esfuerzos de *enforcement*; 3) aumentar la voluntad y capacidad política de las instituciones nacionales para luchar contra las actividades de narcotráfico; y 4) hacer mayor uso de las organizaciones multilaterales para compartir las cargas y los costos de los esfuerzos internacionales de control de drogas.

Las ejecuciones presupuestales para el control de drogas estadounidense se concentran en cuatro áreas funcionales: reducción de la demanda, *law enforcement* doméstico, esfuerzos internacionales e interdicción. Las últimas dos, que en 1997 recibieron US\$400 millones y US\$1.4 billones respectivamente, buscan reducir la producción en el exterior y frenar el ingreso de narcóticos a los Estados Unidos.

La Oficina de la Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP) está encargada de la generación de la estrategia nacional de control de drogas y la coordinación de su implantación con otras agencias federales. A pesar de que la ONDCP tiene la autoridad para revisar los niveles presupuestarios de varias agencias, con el fin de garantizar que éstos cumplan con las metas de la estrategia nacional, no ejerce control directo sobre la forma como se gastan dichos recursos. Asimismo, aunque varias agencias federales se involucran en la implantación de la estrategia nacional de control de drogas, las principales agencias federales involucradas con la porción internacional de esta estrategia, operan casi con total independencia de la oficina del zar.

- El Departamento de Estado es la agencia principal para la coordinación de todos los esfuerzos antinarcóticos de los Estados Unidos en el exterior. También suministra asistencia a las organizaciones antidrogas de naciones extranjeras para los esfuerzos de erradicación e interdicción.
- El Departamento de Defensa (DOD) asiste a las agencias de *law enforcement*, tanto del gobierno estadounidense como de gobiernos extranjeros, a través del suministro de apoyo de detección, monitoreo y rastreo; apoyo de inteligencia; asistencia de planeación; y apoyo en comunicaciones, logística y entrenamiento.
- La Administración Antidrogas de Ejecución (DEA) es la agencia federal principal encargada de la coordinación de actividades de inteligencia relacionadas con el narcotráfico en el exterior, la conducción de operaciones de *law enforcement* y el suministro de entrenamiento para el personal de *law enforcement* de los gobiernos extranjeros.

Otras agencias estadounidenses involucradas en las actividades antinarcóticos en el exterior incluyen la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID); la Costaguardia de Estados Unidos; el Servicio de Aduanas de Estados Unidos; varias organizaciones de inteligencia; otras agencias de *law enforcement*, incluyendo la Fiscalía, que dirige la investigación y acusación de casos federales de narcóticos contra narcotraficantes y lavadores de dinero internacionales; y el Bureau Federal de Investigación (FBI), que asiste y apoya algunas de las actividades internacionales antinarcóticos.

Una variedad de factores explica el fracaso de la guerra contra las drogas, a pesar de las asignaciones presupuestales y la retórica que Estados Unidos ha

dedicado a la misma (por ejemplo, para el año fiscal 1997, el presidente Clinton solicitó US\$5.1 billones para las actividades de control de drogas). Entre los más importantes se destaca la capacidad de unas organizaciones sofisticadas y billonarias del narcotráfico para adaptarse a los nuevos esfuerzos estadounidenses de control de drogas. Segundo, Estados Unidos se enfrenta a otros obstáculos significantes y de larga trayectoria, tales como una financiación inconsistente para los esfuerzos internacionales antinarcóticos, objetivos competitivos de política exterior, y limitaciones organizacionales y operacionales. Tercero, en los países productores y de tránsito, se pueden identificar problemas como programas antinarcóticos deficientes, partidos económicos y políticos competitivos, leyes inadecuadas, recursos y capacidades institucionales limitados, y problemas internos, tales como el terrorismo, la corrupción y el desorden civil.

### **El crimen organizado**

A pesar de algunos logros notables en la interrupción de los flujos de narcóticos hacia los Estados Unidos por parte de las agencias estadounidenses y extranjeras de *law enforcement*, las organizaciones del narcotráfico han logrado satisfacer y exceder a la demanda estadounidense. La mayoría de las organizaciones del narcotráfico operan en países relativamente pobres, cuyos gobiernos no cuentan con los recursos suficientes como para contrarrestar las actividades de las mismas. La marcada pobreza de muchos de los países productores y de tránsito vuelve al personal gubernamental, en su mayoría oficiales de ejecución de la ley de bajo nivel, particularmente susceptible a la corrupción.

Las organizaciones del narcotráfico emplean su vasta riqueza para obtener equipos de tecnología moderna, tales como sistemas de posicionamiento global y equipos de comunicación celular, los cuales utilizan para comunicar y coordinar el transporte de los narcóticos y monitorear los esfuerzos de *law enforcement*. En algunos países, la complejidad y sofisticación de los equipos del narcotráfico superan las capacidades de los gobiernos extranjeros para frenarlo.

Al verse sus actividades amenazadas por el *law enforcement*, las organizaciones del narcotráfico cambian rápidamente sus operaciones para evitar la captura y el incautamiento. Por ejemplo, al ser efectiva la interdicción aérea, los narcotraficantes cambian a la utilización de rutas de transporte marítimas y terrestres.

La política antinarcóticos de los Estados Unidos depende en gran medida de los países productores para reducir los cultivos, y capturar, arrestar y enjuiciar a los narcotraficantes. Aunque Estados Unidos suministra ayuda y apoyo para los programas de control de drogas en estos países, los resultados dependen del compromiso y la capacidad de los mismos para combatir el narcotráfico dentro de sus fronteras.

Las ganancias derivadas del narcotráfico han aumentado enormemente durante las últimas dos décadas, mientras que la industria de los narcóticos ya no se limita a "familias" o "carteles" locales o regionales. Han surgido sofisticadas organizaciones transnacionales, tanto legales como financieras, que manejan flujos de capitales mayores que los presupuestos de algunos países pequeños,



permitiendo a los narcotraficantes comprar influencia política, corromper a los gobiernos, distorsionar a las economías y amenazar a las instituciones democráticas, particularmente en mercados pobres y poco institucionalizados del Tercer Mundo.

Los narcotraficantes, entre otras expresiones transnacionales del crimen organizado, han surgido como serias fuentes de amenaza a la estabilidad y crecimiento económico y político en Asia Central, Europa del Este y Rusia. La penetración criminal del sistema bancario ruso es particularmente alarmante.

En América Latina, el poder del narcotráfico se ha vuelto una amenaza principal a la seguridad nacional, en particular en Colombia. Perú, Bolivia, parte de Centroamérica y varias repúblicas caribeñas confrontan grandes problemas que obstaculizan sus esfuerzos antinarcóticos. El terrorismo, el desorden interno, la corrupción, un *law enforcement* inadecuado y deficiencias institucionales impiden su capacidad de luchar efectivamente en contra del narcotráfico, mientras que la influencia de los Estados Unidos es marginal en muchos casos en la eliminación de estos factores internos.

Los gobiernos tienen otros problemas que limitan su efectividad. Por ejemplo, un control deficiente del gobierno central sobre las áreas de cultivo de drogas, demandas competitivas para recursos nacionales escasos, economías débiles que aumentan los incentivos financieros para el cultivo de drogas, funcionarios de *law enforcement* y judiciales corruptos o intimidados, el cultivo legal de drogas ilícitas y el uso tradicional de las drogas en algunos países constituyen grandes problemas en la región andina, entre otras.

En muchos casos, los países productores carecen de la voluntad política necesaria para reducir el cultivo de coca y amapola. En parte, esto se debe al aporte que el narcotráfico les hace a sus economías. Por ejemplo, en Perú, el gobierno no podía insistir demasiado en la erradicación de la hoja de coca sin recibir garantías de que los Estados Unidos y otros países apoyarían esfuerzos extensivos de desarrollo económico en el largo plazo, dada la influencia potencial de los cultivadores de coca en las elecciones generales.

La mayoría de los países en donde se cultivan la amapola y la coca son muy pobres. De hecho, tanto Bolivia como Perú se encuentran entre los países más pobres del hemisferio occidental. En consecuencia, un cultivo como el de la coca es de crucial importancia para estas regiones, en donde las alternativas de negocios legítimos son pocas. Según un estudio de 1996, la industria de la cocaína añadió 640 millones de dólares al producto nacional bruto del Perú, y 4% a la economía de Bolivia en 1994. Perú ha informado que aproximadamente 200.000 campesinos están involucrados en la industria cocalera, lo cual representa una porción sustancial de la economía peruana.

Los conflictos internos en algunos países productores constituye otra fuente de competencia para los recursos nacionales. Dos de los principales países productores, Perú y Colombia, se ven obligados a dedicar sus escasos recursos a operaciones militares internas para combatir a los grupos guerrilleros, con implicaciones negativas para las operaciones antinarcóticos. A pesar de que algunos de los líderes más importantes de la guerrilla se han capturado en Perú y Colombia, es probable que estos grupos sigan impidiendo los esfuerzos de los

dos gobiernos de reducir el cultivo de coca en ambos. En 1996, Colombia se enfrentó a la resistencia de campesinos quienes se oponían a la erradicación de sus cultivos de coca.

La corrupción relacionada con la droga representa otro impedimento crítico a los esfuerzos para reducir el tráfico de drogas. Existe una extendida corrupción en Burma, Pakistán, Tailandia, México, Colombia y Perú, países hondamente involucrados en el cultivo, producción y tránsito de las drogas ilícitas.

### **Recursos inadecuados y capacidades institucionales**

Un *law enforcement* efectivo, combinado con sistemas judiciales y legislativos funcionales, son esenciales para cualquier esfuerzo para frenar el flujo de narcóticos desde los países productores y de tránsito. Mientras que los Estados Unidos puede ayudar, Washington exige que estos países incauten las drogas ilícitas, y arresten, enjuicien y extraditen los traficantes, cuando es posible, con el fin de parar la producción y movimiento de las drogas a nivel internacional. No obstante, estos países carecen de los recursos y capacidades necesarios para parar al narcotráfico dentro de sus fronteras. Cuando no logran hacerlo, Washington se ha visto forzado eventualmente a recurrir a la "diplomacia coercitiva" para lograr la cooperación. El fin de la Guerra Fría y la desaparición de la amenaza "comunista" a los Estados Unidos le ha dado a este país una mayor capacidad de utilizar tácticas diplomáticas de "línea dura", particularmente en América Latina y el Caribe.

### **Obstáculos domésticos en los Estados Unidos**

Existen obstáculos adicionales a los esfuerzos de implantación de la estrategia estadounidense de control internacional de narcóticos, entre ellos: 1) objetivos competitivos de política exterior estadounidense; 2) limitaciones organizacionales y operacionales entre y dentro de las agencias estadounidenses involucradas; 3) *accountability* de manejo financiero y de programas inadecuado; 4) la falta de apoyo de organizaciones bilaterales y multilaterales; y 5) niveles de financiación inconsistentes.

### ***Objetivos competitivos de política exterior estadounidense***

La política exterior de los Estados Unidos ha buscado promover, simultáneamente, los negocios y comercio estadounidenses, el mejoramiento de los derechos humanos y el apoyo a la democracia, junto con la reducción de los flujos de drogas ilícitas hacia los Estados Unidos. Frecuentemente, estos objetivos son contradictorios en vez de complementarios, reforzándose mutuamente. Los temas antinarcóticos se han visto subordinados o sacrificados con frecuencia por otras metas o preocupaciones como resultado de las decisiones políticas estadounidenses, por lo menos en el corto y mediano plazo.

Los ejemplos existentes sobre las dificultades de balancear las políticas antinarcóticos con otros objetivos son múltiples. El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos y la Agencia Internacional para el Desarrollo discreparon en 1990-1991 sobre el suministro de asistencia a Bolivia para el cultivo de soya como alternativa a la hoja de coca. El Departamento de Agricultura temió que dicha ayuda podría interferir con los objetivos comerciales estadounidenses al crear una competencia potencial para las exportaciones de soya de los Estados Unidos. En 1995, la lucha contra el comercio de narcóticos era solamente la cuarta prioridad más alta de la Embajada de los Estados Unidos en México, dada la existencia de temas comerciales de mayor importancia tales como Nafta y el programa de apoyo financiero estadounidense para el peso mexicano. La lucha antinarcóticos sólo recibió una prioridad igual a la asignada a la promoción de los negocios y comercio estadounidenses en 1996.

Asimismo, los fondos asignados a los programas antinarcóticos han sido reasignados para apoyar otros objetivos políticos en varias ocasiones. Por ejemplo, en 1995, US\$45 millones designados originalmente para la asistencia antinarcóticos para los países productores andinos fueron reprogramados por el Departamento de Estado para asistir con la transición democrática de Haití. Una desviación similar ocurrió a comienzos de los años noventa, cuando los activos de la Guardacostas de los Estados Unidos fueron asignados de las misiones antinarcóticos hacia la misión humanitaria de ayuda a los emigrantes de éxodo masivo de Cuba y Haití.

A pesar de que se han ido borrando las distinciones entre países productores, consumidores y de tránsito en años recientes, la política internacional antinarcóticos de los Estados Unidos sigue utilizando estas categorías simplistas para dividir a los países en cuestión. El proceso de "certificación", el cual fue impuesto a la rama ejecutiva por el Congreso en 1986, le exige al presidente de los Estados Unidos determinar cada año si los gobiernos de los países productores y de tránsito de narcóticos han cooperado plenamente con la política estadounidense de control de drogas. Una excepción por "interés nacional" puede invocarse, con el fin de permitir la certificación de un país que sería certificado de otra manera, dándole al presidente alguna flexibilidad para presionar por un mejor rendimiento en la lucha contra las drogas sin tener que cortar del todo la asistencia. Por ejemplo, en 1994, Perú y Bolivia recibieron la certificación bajo la excepción por interés nacional, junto con Colombia, Paraguay y Pakistán en 1995. Los funcionarios estadounidenses ven la amenaza de la decertificación como una herramienta para forzar a los países aliados a cooperar más efectivamente. Sin embargo, su impacto real es relativo en muchas ocasiones, dado que los gobiernos no cuentan con la capacidad institucional necesaria para satisfacer las exigencias estadounidenses, y están permeados por la corrupción relacionada con las drogas.

Las contradicciones que existen entre distintos intereses estadounidenses en competencia han hecho del proceso de decertificación, real o amenazado, algo inconsistente. Es obvio que Washington está menos dispuesto a decertificar a aquellos países en donde los intereses económicos, comerciales y de seguridad estadounidenses se verían perjudicados. En 1996, después de un extenso deba-

te, Washington decidió certificar a México, decertificando a Colombia al tiempo (básicamente como resultado de las acusaciones sobre las contribuciones del narcotráfico a la campaña del presidente Ernesto Samper Pizano). Un amplio grupo de líderes latinoamericanos y expertos de control de drogas criticaron esta decisión, con el argumento de que no tomaba en cuenta los grandes logros de Colombia, incluyendo mayores incautamientos de drogas, el arresto de los capos del Cartel de Cali y una creciente velocidad en la erradicación de cultivos. Indudablemente, el proceso de certificación perjudicó las relaciones bilaterales de los Estados Unidos con México y Colombia, sin generar ningún beneficio notable en términos de una cooperación antidrogas más efectiva. Más aún, la hipocresía que hay detrás de la decisión de certificar a México y decertificar a Colombia socava la credibilidad, legitimidad y confiabilidad de los Estados Unidos como socio en la guerra contra las drogas. Se estima al comercio anual de Colombia con los Estados Unidos en US\$6-7 billones, comparado con un comercio anual con México de unos US\$80-90 billones. Adicionalmente, México comparte una frontera con Estados Unidos, con lo cual su cooperación frente a variados temas como el crimen, la inmigración y la protección ambiental se vuelve más importante para Washington. En cambio, a Colombia se le podía decertificar como lección al gobierno colombiano sin sacrificar ningún interés vital de los Estados Unidos.

### **Restricciones burocráticas**

El gobierno de los Estados Unidos padece una variedad de factores organizacionales y operacionales que reducen su capacidad de llevar a cabo esfuerzos antidrogas efectivos. Entre los problemas principales, se pueden identificar el surgimiento de prioridades competitivas, rivalidades entre agencias, la falta de coordinación operacional y un número de personal insuficiente en las fuerzas conjuntas interinstitucionales. Por ejemplo, un estudio de 1995 de la Oficina del Procurador General (GAO) reveló la existencia de niveles de confusión considerables entre funcionarios de la Embajada de los Estados Unidos en torno al papel de las oficinas involucradas con el análisis de inteligencia y otros planes operacionales relacionados con la interdicción. En 1996, varias agencias estadounidenses, incluyendo a la Aduana, la DEA y el FBI, no suministraron personal a la Fuerza Conjunta Interinstitucional (JIAFTF) en Cayo Hueso como resultado de sus restricciones presupuestales, a pesar del compromiso adquirido en este sentido. En Bolivia y Perú, la coordinación entre la policía y las unidades militares antinarcóticos ha sido un problema de larga data, el cual impide por lo general la efectividad de las fuerzas antidrogas.

### **Seguimiento limitado**

La política internacional estadounidense de control de drogas enfatiza el papel de las instituciones multilaterales y los donantes bilaterales en los esfuerzos antinarcóticos, particularmente en aquellos casos en los cuales Estados Unidos carece

de acceso e influencia suficientes. A pesar de que las organizaciones internacionales han realizado esfuerzos de control de drogas en países en donde Estados Unidos no tiene programas bilaterales, y han suplementado a programas estadounidenses existentes, en muchos casos sus aportes han sido demasiado pequeños como para tener un impacto significativo. Por ejemplo, en marzo de 1996, el Programa de Control de Drogas de las Naciones Unidas (UNDCP) decidió suplementar los fondos antinarcóticos estadounidenses en Burma, con el fin de reducir la producción de opio en dicho país; este esfuerzo resultó insuficiente para la reducción del cultivo de amapola en el largo plazo. Los fondos complementarios de Naciones Unidas para esfuerzos bilaterales de los Estados Unidos en Perú también han sido bastante modestos: US\$2.2 millones en comparación con gastos estadounidenses de unos aproximadamente US\$15 millones en 1995. Según el Departamento del Estado, el presupuesto anual del UNDCP para sus actividades a nivel mundial suma unos US\$70 millones, aproximadamente la mitad de la financiación internacional antinarcóticos del Departamento de Estado para el año fiscal 1996. En Perú, el UNDCP redujo sus actividades recientemente, ya que Italia, uno de sus donantes más importantes, decidió que Suramérica ya no constituye una prioridad regional.

Concomitantemente, los objetivos y metas de control de los donantes internacionales difieren a veces de las prioridades estadounidenses, y hasta incluso llegan a contradecir la estrategia internacional estadounidense de control de drogas en algunos casos. Los donantes en Europa y Asia no tienden a apoyar las actividades de interdicción, ya que prefieren dar asistencia para entrenamiento y equipos de *law enforcement*, y para la reducción de la demanda. Finalmente, aunque muchas veces los donantes estadounidenses apoyan esfuerzos de asistencia para el desarrollo en las áreas de cultivo de drogas, muchos han sido reacios a permitir la vinculación de su ayuda a metas específicas de reducción de cultivos ilícitos; desde la perspectiva del gobierno de los Estados Unidos, la ausencia de blancos firmes predestina a dicha asistencia al fracaso.

### Inconsistencias

Entre 1986 y 1996, Estados Unidos gastó aproximadamente US\$103 billones para los esfuerzos domésticos e internacionales para reducir el uso y la disponibilidad de las drogas ilícitas en el país. De este total, se gastaron US\$20 billones para los programas internacionales antinarcóticos. Aproximadamente 25% de éstos se designó a la erradicación de los cultivos ilícitos, el desarrollo de formas alternativas de ingresos para los cultivadores de drogas y el aumento de las capacidades de *law enforcement*. El 75% se utilizó para las actividades de interdicción. No obstante, es importante notar que la financiación estadounidense para los esfuerzos internacionales antinarcóticos fluctúa de año a año, y que desde el año fiscal 1995 ésta se ha reducido en un 15-20%. Dadas las restricciones presupuestales, en algunos casos el Congreso no aprobó el nivel de financiación solicitada por las diversas agencias; en otros, las agencias utilizaron los fondos asignados de forma errática, según sus respectivas prioridades. La disminución

de la financiación hace difícil a veces llevar a cabo las operaciones estadounidenses y/o las de los países productores y de tránsito.

Los fondos designados para la interdicción de drogas en la zona de tránsito declinaron de aproximadamente US\$1 billón en 1992 a US\$570 millones en 1995, con implicaciones nocivas para las capacidades de interdicción de los Estados Unidos. Asimismo, el apoyo estadounidense para actividades en los países productores, el cual se señaló en la nueva política de 1993 ante la cocaína, nunca se concretó. Como resultado de las restricciones presupuestales, en agosto de 1993 el Departamento de Estado redujo su apoyo a las actividades antinarcoóticos militares y de ejecución de la ley en Colombia de un nivel planeado de US\$58 millones a US\$26 millones, con serias implicaciones negativas para las actividades de la policía y el ejército. En 1995, la carencia de fondos impidió que Estados Unidos implantara de manera adecuada los planes de apoyo a los programas colombianos de erradicación e interdicción.

En marzo de 1994, la Oficina Presupuestal del Congreso (CBO) informó que la financiación de los esfuerzos antinarcoóticos en los países andinos había decaído sustancialmente por debajo del nivel proyectado a través de cinco años por la rama ejecutiva.

Para 1996, la financiación estadounidense para los países productores andinos había caído muy por debajo de los niveles anteriores, a pesar de que la política de los Estados Unidos siguió enfatizando los esfuerzos antinarcoóticos en los países productores. En algunos casos, la falta de una financiación consistente para los esfuerzos antidrogas hizo que estos países dudaran sobre la necesidad de cooperar plenamente con los Estados Unidos. Por ejemplo, el gobierno peruano ha sido reacio a insistir en la erradicación de las plantas maduras de coca, en parte porque Estados Unidos no puede comprometerse a dar niveles consistentes o negociados de asistencia para el desarrollo alternativo, con la cual apoyar los esfuerzos de largo plazo que se requieren para reducir de manera significativa el cultivo de la coca.

Para el año fiscal 1997, los niveles de financiación de algunas actividades antinarcoóticos se aumentaron. Por ejemplo, los programas de control internacional de los narcóticos y *law enforcement* del Departamento de Estado se financiaron plenamente en el año fiscal 1997, para un total de US\$213 millones. Sin embargo, ante la inestabilidad presupuestal de largo plazo que esta agencia padece, la implantación de los programas estará sujeta a interrupciones y deficiencias.

## Conclusiones

Desde 1981, los estadounidenses han gastado más de US\$25 billones para la interdicción y los programas de los países productores para reducir el flujo de las drogas ilícitas que entran al país. En general, estos esfuerzos no han sido suficientes para frenar al narcotráfico, y frecuentemente han generado resultados contraproducentes, incluyendo el empeoramiento de las relaciones de los Estados Unidos con otros países, particularmente en América Latina; el desorden político y la violencia entre campesinos que dependen de los cultivos ilícitos

para su sobrevivencia; abusos de los derechos humanos por parte de las fuerzas gubernamentales de seguridad involucradas en la represión del cultivo de las drogas; una creciente corrupción entre las fuerzas policíacas; y la expansión del papel de las fuerzas militares en el control de las drogas, en países en donde la democracia aún es frágil, y en donde las elites políticas son vulnerables.

Estados Unidos tiene un interés vital en el desmantelamiento del poder y las ganancias de los carteles multinacionales de la droga que desafían la integridad de las instituciones políticas, financieras y judiciales dentro de este país y en el exterior. La existencia de poderosas redes narcocriminales amenaza el futuro de los gobiernos democráticos, particularmente en este hemisferio. Por lo tanto, la política estadounidense de control de drogas debería enfatizar mucho más el fortalecimiento de las instituciones democráticas en aquellos países amenazados por las redes del narcotráfico. En la actualidad, estos esfuerzos reciben menos del 5% del total de la financiación internacional antinarcóticos.

Asimismo, Estados Unidos debería aumentar sus esfuerzos por combatir el lavado de dinero y la corrupción relacionada con el narcotráfico. El tráfico de drogas a nivel mundial genera hasta US\$400 billones al año: el lavado de dinero, a través del cual los traficantes pueden esconder sus ganancias, se ha vuelto un gran negocio en sí mismo. Aunque Estados Unidos ha implantado medidas importantes para atacar estos flujos financieros ilegales, el presupuesto federal ejecuta más para los programas de reducción de cultivos en el exterior, diseñados para atacar el renglón más bajo de la cadena de producción, que para los programas internacionales para identificar las ganancias de las redes criminales en la cima de la cadena. En este contexto, son de particular utilidad las iniciativas multilaterales, las cuales fomentan una respuesta global a los aspectos políticos, financieros y económicos del narcotráfico.

El proceso anual de certificación, a través del cual Estados Unidos determina si otros países han cooperado plenamente con los esfuerzos estadounidenses de control de drogas, parece tener varios problemas. Los criterios utilizados son poco claros, y a veces se aplican de manera inconsistente, mientras que los castigos son más aparentes que reales en muchos casos. Más importante aún, el proceso en sí es destructivo en sus efectos sobre las relaciones de los Estados Unidos con otros países, los cuales evidencian un conjunto de problemas que no se pueden tratar con este tipo de intervención. El Congreso debería explorar nuevas formas para garantizar que las naciones productoras y de tránsito sean evaluadas periódicamente sobre su rendimiento en el control de la producción y tráfico de las drogas ilegales, sin que esto se vincule con la imposición de sanciones automáticas, y sin que Estados Unidos sea el único juez de dichas acciones. Dado que las drogas ilícitas constituyen un problema global, algunas instituciones internacionales deberían estar dispuestas y ser capaces de asumir esta tarea, tal vez con la asistencia de aquellas agencias estadounidenses competentes. Si el Congreso de los Estados Unidos desea imponer sanciones sobre un país en particular, lo puede hacer. Por otra parte, este cambio eliminaría una fuente recurrente de tensión en las relaciones estadounidenses con los países de América Latina, en los cuales el debate anual sobre la certificación exacerba en muchos casos los sentimientos nacionalistas anti-americanos.

Mientras que las estrategias estadounidenses han seguido enfatizado los esfuerzos unilaterales o bilaterales a nivel internacional, el narcotráfico se ha convertido en un problema global que requiere de soluciones globales. Estados Unidos no puede, ni debería enfrentar solo este reto. Los esfuerzos internacionales de interdicción podrían multilateralizarse a través de un mayor énfasis sobre el concepto de la responsabilidad compartida entre todos los países afectados. Es particularmente urgente la necesidad de un esfuerzo internacional multilateral en aquellas áreas en donde Estados Unidos y otros tienen que dedicar mayores esfuerzos, como el combate en contra del lavado de dinero, el control sobre los insumos químicos y la construcción de instituciones judiciales y de *law enforcement* mejores. Se requiere de sistemas legales más fuertes para proteger a las instituciones democráticas en los países amenazados por la corrupción relacionada con la droga. Un acercamiento multilateral es particularmente importante en América Latina, en donde cualquier percepción de la imposición estadounidense de soluciones puede convertirse en una fuerza política negativa que impida la realización de los objetivos de control internacional de las drogas.

La reducción de la demanda doméstica para las drogas es crucial para el logro de un progreso sostenido en contra del abuso de las mismas en los Estados Unidos. Tal como demuestra la experiencia de las últimas dos décadas, la demanda sirve de imán para los vendedores de drogas en todas partes, quienes siempre encontrarán la forma de suministrar al lucrativo mercado estadounidense. La educación y la prevención son particularmente importantes: las encuestas nacionales confirman la existencia de una correlación directa entre la percepción pública sobre los riesgos del uso de narcóticos y tasas significativamente reducidas de uso. El *law enforcement* a nivel de la comunidad también es importante, tanto para volver a los barrios más seguros como para hacer subir los precios al por menor de las drogas.

Ha sido efectivo el tratamiento sostenido, intensivo y riguroso en la reducción tanto de la drogadicción como del crimen relacionado con la droga. Tal como concluyó en una entrevista por radio en enero de 1997 el director de la ONDCP, general Barry McCaffrey, "si hay un tema singular que yo tengo que apoyar, es el de argumentar mejor a favor de las capacidades de tratamiento que pueden tratar este desorden crónico y repetitivo, y convencer a los hombres y mujeres públicos, en el Congreso, las legislaturas estatales y los concejos municipales, de que los programas efectivos de tratamiento a los drogadictos pueden disminuir los efectos malignos del abuso de drogas sobre las ciudades y las comunidades". En la actualidad, la reducción de la demanda recibe solamente un tercio de la financiación federal de control de drogas. Lo que se requiere es una estrategia más eficiente frente a los problemas del país con las drogas, en la cual se pueden lograr mayores resultados a menores costos. Claramente, esta meta requerirá de una reevaluación de las prioridades de control de narcóticos a nivel internacional.



## LAS RELACIONES BILATERALES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS Y COLOMBIA EN EL CAMPO DEL MEDIO AMBIENTE

*Manuel Rodríguez Becerra\**

Se presentan aquí algunas recomendaciones para fortalecer las relaciones bilaterales entre los Estados Unidos y Colombia en el campo del medio ambiente. Las dos primeras secciones se refieren al desarrollo de la agenda ambiental a nivel global e interamericano, y a los elementos que deben ser tomados en consideración para definir una agenda de trabajo bilateral entre los Estados Unidos y Colombia. En la tercera sección, se identifican las posibles áreas de cooperación técnica entre los dos países, con el fin de resolver problemas ambientales críticos. Y en la última sección se identifican los principales temas ambientales de interés para los Estados Unidos y Colombia, que son objeto de negociaciones multilaterales, y se recomiendan aquellos en los cuales sería deseable iniciar un proceso dirigido a establecer posiciones comunes en materias específicas.

### **La agenda ambiental global y los Estados Unidos: logros y dificultades**

La agenda ambiental global ha sido fundamentalmente fijada por los países desarrollados y, como es natural, en ese proceso los Estados Unidos han jugado un papel central. No podría ser de otra manera pues tal como lo señala el Informe del Consejo Presidencial para el Desarrollo Sostenible<sup>71</sup>:

"Los Estados Unidos son el mayor productor y consumidor de la historia. Con un poco menos del 5% de la población del mundo, la nación consume el 25% de los recursos del planeta. El alto nivel de vida y la enorme economía también han hecho de los Estados Unidos el mayor productor de desechos, y han ofrecido al país la motivación y la capacidad para convertirse en el líder global en la creación y uso de tecnologías para reducir los desechos y controlar la contaminación".

\* Ex ministro de Medio Ambiente.

### *La Cumbre de la Tierra, cinco años después*

La creciente agudización de los problemas ambientales, globales, regionales y nacionales que se produjo en el período comprendido entre 1972, fecha de la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, y el final de la década de los ochenta, condujo a la convocatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en 1992. Se reconoció que los esfuerzos colectivos y nacionales adelantados después de la Conferencia de Estocolmo, habían sido desbordados, tal como se evidenció en los múltiples desastres ambientales. Además, en el período se identificaron nuevos problemas, prácticamente desconocidos a principios de los setenta: el agotamiento de la capa de ozono y el calentamiento global.

Entre los resultados alcanzados en la Cumbre de la Tierra se mencionan: la adopción de un conjunto de principios que deben guiar la conducta de los hombres y de los países en los campos de Desarrollo Sostenible y del Medio Ambiente (Declaración de Río); la adopción de la Agenda 21, una expresión programática de la Declaración de Río; la firma de las Convenciones sobre el Cambio Climático y la Biodiversidad; la adopción de una Declaración Autoritativa Jurídicamente no Vinculante para la Conservación, Uso y Desarrollo Sustentable de todo tipo de Bosques; los mandatos para iniciar las negociaciones conducentes a la Convención sobre desertificación, acordada finalmente en 1995, y para la convocatoria de la Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible de Pequeños Estados Insulares en desarrollo en la cual se acordó, en 1994, un Plan de Acción. Después de Río, también se elaboró y firmó el Plan de Acción para la Protección del Medio Ambiente Marino de la Contaminación Originada en las Fuentes Terrestres<sup>72</sup>.

Estos acuerdos se sumaron al amplio número de convenios de carácter global y regional, que se habían suscrito con anterioridad, con el fin de detener los principales problemas ambientales de carácter transfronterizo, entre los cuales se subrayan: el agotamiento de la capa de ozono, la contaminación de los mares y de las aguas continentales, el transporte transfronterizo de desechos tóxicos y peligrosos y la lluvia ácida.

A nivel interamericano, se suscribieron las declaraciones y planes de acción de las Cumbres de las Américas de Miami y Santa Cruz de la Sierra. Si bien la primera de las cumbres, realizada en enero de 1995, tuvo su mayor acento en el campo de la integración comercial, incluyó el tema ambiental en su agenda, que tuvo como principal producto las iniciativas de la lucha contra la contaminación y de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad. La Cumbre de Bolivia, realizada en diciembre de 1996, desarrolló una agenda referida no solamente a los temas ambientales críticos —bosques, biodiversidad, aguas continentales, medio marino— sino también incorporó algunos temas de desarrollo económico y social —educación, salud, agricultura, energía, ciudades—, todo ello en el marco de la concepción del desarrollo sostenible.

Como se sabe, la puesta en marcha de los acuerdos alcanzados en la Cumbre de la Tierra ha sido lenta. Ello se explica, en parte, por las enormes diferencias de interpretación existentes entre los países desarrollados, por una parte, y los países en desarrollo por la otra, en relación con el significado de algunos de los

principios fundamentales acordados en Río, en particular: el derecho al desarrollo<sup>73</sup>, la solidaridad internacional (*global partnership*), las responsabilidades comunes pero diferenciadas<sup>74</sup>, y la transferencia de recursos nuevos y adicionales y tecnologías en términos concesionales y preferenciales de los países del norte hacia los países del sur<sup>75</sup>. Estos principios, debemos subrayarlo, fueron consagrados en la Declaración de Río, la Agenda 21, las Convenciones sobre Biodiversidad y Cambio Climático y los Principios de Bosques<sup>76</sup>.

Durante los últimos cinco años la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) ha descendido a su más bajo nivel desde 1973 y representa en promedio el 3.0% del Producto Nacional Bruto. Los Estados Unidos registra la reducción más sustantiva: de US\$ 11.700 millones de AOD en 1992 a US\$ 7.300 millones en 1995<sup>77</sup>. Estas cifras se alejan mucho de las establecidas en la Agenda 21 de acuerdo con la cual "los países desarrollados reafirman sus compromisos para alcanzar la meta de las Naciones Unidas del 0.7% del PNB para el AOD"<sup>78</sup>. En 1992, representó el 0.35%. Sin embargo debe subrayarse que los Estados Unidos fue el único país en dejar en la Cumbre de la Tierra una constancia escrita apartándose de este compromiso:

"Los Estados Unidos no se encuentran entre aquellos países que han establecido una meta para la Asistencia Oficial para el Desarrollo. Tal meta detractaría los más importantes temas de la efectividad y la calidad de la ayuda en los países recipientes"<sup>79</sup>.

Los países desarrollados han subrayado, además, que lo más factible es que en los próximos años la asistencia para el desarrollo (AOD) continúe declinando un fenómeno que se ha registrado en los últimos cinco años.

Las diferencias descritas han hecho que en todos los escenarios internacionales de negociación ambiental se efectúen discusiones y enfrentamientos acalorados, y muchas veces kafkianos, sobre el significado y la viabilidad de estos principios y compromisos. Así se evidenció en las negociaciones recientes de las conferencias de las partes de la Convención de Biodiversidad (diciembre de 1996), de la Convención de Cambio Climático (marzo de 1997), del Panel Intergubernamental de Bosques de las Naciones Unidas (febrero de 1997) y de la Asamblea Especial de las Naciones Unidas (junio de 1997). Y así se evidenció también en la Cumbre de las Américas de Bolivia sobre Desarrollo Sostenible (diciembre de 1996).

### *El origen de las diferencias entre los países del norte y los países del sur sobre los asuntos fundamentales: una interpretación*

¿Por qué en las diversas negociaciones y foros internacionales pos Río se han venido presentando diferencias crecientes con los principios mencionados? El problema se origina en el hecho de que en la Conferencia de Río predominaron supuestos correspondientes a la época de la Guerra Fría, que ya no tienen mayor importancia para actores internacionales claves, como los Estados Unidos. Así, la solidaridad internacional, los recursos nuevos y adicionales y la transferencia de tecnología en formas concesionales y preferenciales, son términos que

se vinculan fundamentalmente a la concepción que los países desarrollados tenían sobre cooperación internacional, entre los años cincuenta y ochenta. La cooperación internacional en este período se concebía como un instrumento para obtener la lealtad de los países en desarrollo hacia los países industrializados de Occidente o hacia la Unión Soviética.

La Guerra Fría, tuvo un triunfador indiscutible: la economía de mercado que se expresa en el libre comercio a nivel internacional. Consistente con este hecho la Declaración de Río establece que "los Estados deberían cooperar para promover un sistema internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y al desarrollo sostenible de todos los países a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental"<sup>80</sup>. Los países desarrollados han otorgado creciente prioridad a este principio de la globalización de la economía en comparación con aquellos ligados a la solidaridad internacional y la transferencia de recursos.

Los países desarrollados, al negar la posibilidad de nuevos recursos, parecen partir de la suposición de que el libre comercio y la internacionalización de los mercados, deberán producir los recursos requeridos para alcanzar el desarrollo sostenible a nivel global. De otra manera no se podría explicar la enorme presión ejercida por parte del mundo desarrollado sobre el mundo en desarrollo, para que este último resuelva problemas ambientales de carácter global a partir de recursos de origen doméstico, no obstante que, dada su naturaleza, requerirían de la solidaridad internacional.

En forma similar, los países desarrollados, y muy en particular los Estados Unidos, consideran que el mercado es el mecanismo más apropiado para la transferencia tecnológica, y que existen imposibilidades y dificultades de hacer transferencias concesionales y preferenciales que se originan en el hecho de que una parte sustancial de las tecnologías relevantes son de propiedad privada.

### *Constancias de los Estados Unidos en la Cumbre de la Tierra o un desacuerdo sin resolver*

Estados Unidos, basado en las anteriores visiones, así como en posiciones de vieja data, dejó en la Cumbre de la Tierra sendas constancias en relación con los principios de la Declaración de Río, a que nos hemos venido refiriendo<sup>81</sup>.

Sobre el derecho al desarrollo (principio 3), que para muchos países del sur constituye uno de los fundamentos de la solidaridad internacional, ese país presentó la siguiente constancia:

"Los Estados Unidos, al unirse al consenso sobre la Declaración de Río, no cambia su posición de vieja data con referencia al denominado 'derecho al desarrollo'. El desarrollo no es un derecho... Al contrario, el desarrollo es un objetivo que todos tenemos y cuya realización depende en gran medida de la protección de los Derechos Humanos establecida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos".

En relación con las responsabilidades comunes pero diferenciadas (principio 7), los Estados Unidos establecieron que "no acepta ninguna interpretación de este principio que implique un reconocimiento o aceptación por parte de los Estados Unidos de cualquier obligación internacional o deudas, o cualquier disminución de las responsabilidades de los países en desarrollo".

Sobre las relaciones de comercio y medio ambiente (principio 12), los Estados Unidos establecieron que "entienden que, en ciertas situaciones, las medidas de comercio pueden suministrar medios efectivos y apropiados para enfrentar problemas ambientales que incluyen el ordenamiento sostenible de los bosques en el largo plazo y asuntos ambientales por fuera de la jurisdicción nacional sujeto a ciertas condiciones".

Y, como fue mencionado, en el asunto de recursos financieros, los Estados Unidos no compartieron el compromiso de incrementar la AOD de 0.35% del GNP al 0.70%.

Al traer a cuento estas constancias sobre los Acuerdos de Rio, los Estados Unidos han tratado de cerrar, en diversos escenarios de negociación, acaloradas controversias. Sin embargo, debe subrayarse que los compromisos sobre recursos financieros nuevos y adicionales establecidos en las Convenciones de Cambio Climático y Biodiversidad y en la Declaración de Bosques son muy diferentes a los compromisos sobre recursos nuevos y adicionales vinculados a aumentar en dos veces la AOD para financiar la Agenda 21. La fuerte posición asumida por los Estados Unidos sobre esta materia, que comparten la mayor parte de países desarrollados, tanto en las negociaciones globales como regionales, crean, como se evidenció en la Cumbre de Bolivia, un serio obstáculo para concebir posibles propuestas para la acción y muchas limitaciones para la puesta en marcha de lo acordado.

Para muchos de los países en desarrollo no resulta para nada claro, cuáles son las condiciones de libre comercio que proveerían los recursos financieros requeridos para la protección y restauración de los recursos naturales renovables ni es evidente cuáles son las condiciones del comercio internacional que asegurarían que el aprovechamiento de los recursos naturales se efectúen en forma sostenible. Las experiencias recientes muestran cómo la internacionalización del libre comercio está acelerando la destrucción de algunos recursos estratégicos como es el caso de los bosques. El libre comercio ha creado las condiciones para que diversas empresas multinacionales del sur y del norte intenten aumentar sus actividades de explotación no sostenible de valiosos bosques naturales, tal como se ilustra en los casos de Guyana y Surinam. Al reconocer este tipo de situaciones, en diferentes negociaciones internacionales (v. gr. el Panel Intergubernamental de Bosques) se han acordado iniciativas dirigidas a que la inversión privada de origen internacional, que es una de las notas dominantes del proceso de globalización, se oriente hacia proyectos sostenibles desde el punto de vista ambiental. Este tipo de iniciativas constituye una tendencia positiva, pero debemos reconocer que aún tienen un desarrollo muy incipiente.

## Elementos para definir una agenda de trabajo bilateral con los Estados Unidos

Con el fin de fortalecer las relaciones bilaterales entre los Estados Unidos y Colombia en materia ambiental, se proponen aquí dos estrategias diferenciadas:

- El desarrollo de proyectos bilaterales de cooperación técnica entre los Estados Unidos y Colombia, y la participación activa de Colombia en proyectos interamericanos o subregionales de especial interés para los dos países.
- El desarrollo de un proceso que permita identificar posiciones comunes en relación con la elaboración y desarrollo de tratados u otros acuerdos multilaterales en materia ambiental, con el fin de hacerlas avanzar en los foros y procesos de negociación internacional respectivos.

Si bien, entre los Estados Unidos y Colombia existen diferencias sobre temas críticos en las negociaciones globales e interamericanas en materia ambiental, que, a su vez, se reflejan en la lentitud de la puesta en marcha de los acuerdos alcanzados en Río, existen muchos campos posibles de cooperación entre los dos países. De los temas antes mencionados no existe prácticamente ninguno en el cual los Estados Unidos no tenga en juego intereses fundamentales, situación que crea diversas oportunidades.

Se trata entonces de identificar desde la perspectiva colombiana qué campos de interés de los Estados Unidos coinciden con los intereses de nuestro país en materia ambiental y en qué asuntos concretos es factible alcanzar posiciones comunes con el objeto de hacerlas avanzar en el campo multilateral, o realizar programas conjuntos de cooperación.

Colombia es un país con una riqueza singular en materia de recursos naturales renovables. Es el segundo país más rico en biodiversidad, cuenta con una significativa cobertura boscosa —que incluye el 8% de los bosques naturales tropicales, en buen estado de conservación<sup>82</sup>—, y es el cuarto país con mayor cantidad de agua por unidad de superficie.

La conservación y buen uso de algunas de las riquezas naturales del país son de interés para la humanidad, para la región o para los países limítrofes. Asunto que coloca a Colombia en una compleja situación a nivel internacional, porque en las últimas dos décadas se han registrado altas tasas de deforestación y se han acrecentado los problemas de contaminación de las aguas, los suelos y la atmósfera, lo que ha conducido al declive de la biodiversidad, y a la destrucción o deterioro de valiosos ecosistemas boscosos, hidrogáficos y marinos. La deforestación ha colocado a Colombia, como uno de los mayores emisores de carbono a la atmósfera por este concepto, que explica aproximadamente entre el 7% y el 30% del calentamiento global<sup>83</sup>. La significativa contribución de sedimentación y contaminantes que aporta el río Magdalena al mar Caribe es un asunto que preocupa cada vez más a los países de la Cuenca del Caribe y a los Estados Unidos. La creciente contaminación de los centros urbanos que se registra en Colombia y en los otros países de Latinoamérica es también preocupación del gobierno de los Estados Unidos, no solamente con relación a los

efectos negativos que ella pueda ocasionar a valiosos sistemas naturales, sino también por sus consecuencias negativas para la calidad de vida y sus potencialidades para el descontento social. Por último, las perspectivas de la integración comercial de las Américas, ha implicado que el gobierno de los Estados Unidos, propenda por una mejor gestión ambiental en el sector productivo de los países de América Latina, con el fin de hacerla factible.

### **Iniciativas para la cooperación técnica bilateral entre Estados Unidos y Colombia**

Se propone concentrar los esfuerzos bilaterales de cooperación internacional en los temas de cambio climático, biodiversidad, bosques y mares, de conformidad con las motivaciones que se presentan en las secciones respectivas. Dentro de cada área, se propone desarrollar unas pocas iniciativas, con el fin de estar en capacidad de mostrar resultados en el corto y mediano plazo, que a continuación se enumeran para luego referirnos con mayor detalle a cada una de ellas.

1. Cambio climático. Se propone una única iniciativa: identificar y establecer proyectos de implantación conjunta con los Estados Unidos.
2. Biodiversidad. Se proponen las siguientes iniciativas:
  - a. Participar activamente en el establecimiento de la Red de Información Interamericana sobre Diversidad Biológica.
  - b. Participar activamente en la puesta en marcha del Diálogo Interamericano sobre la Diversidad Biológica.
  - c. Participar activamente en el establecimiento de una red hemisférica de expertos en derecho ambiental, y desarrollar programas de investigación en materia de derecho ambiental de las Américas, entre instituciones estadounidenses y colombianas.
  - d. Crear un programa binacional entre Estados Unidos y Colombia de investigación y capacitación sobre la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica.
  - e. Desarrollar un programa bilateral para la protección de ecosistemas ubicados en territorio colombiano cuya integridad se encuentra amenazada y que constituyen el hábitat temporal de aves migratorias de Norteamérica.
  - f. Crear las condiciones normativas e institucionales que propicien un clima favorable para atraer a los inversionistas extranjeros para desarrollar proyectos de prospección biológica y, en general, de desarrollo científico y tecnológico sobre la diversidad biológica.

Las iniciativas (b), (c), (d) y (e) fueron acordadas en la Cumbre de las Américas de Bolivia sobre Desarrollo Sostenible y algunas desarrollan o ratifican acciones acordadas en la Cumbre de las Américas en Miami. Es necesario subrayar aquí que el gobierno de los Estados Unidos le concede especial importancia a la puesta en marcha de los planes de acción acordados en

Miami y en Santa Cruz de la Sierra, asunto que parece no tener mayor prioridad en la agenda de Colombia.

3. Bosques. Se proponen fortalecer el programa para la reacción de áreas protegidas binacionales. En particular, continuar desarrollando todas las acciones conducentes a la creación del Parque Binacional del Darién.
4. Mares. Programa para combatir la contaminación marina procedente del río Magdalena, con dos iniciativas.
  - a. Hacer explícita a nivel internacional y con los Estados Unidos en particular, los diferentes programas que se realizan en Colombia para resolver los problemas de deterioro y de contaminación del río Magdalena y su cuenca.
  - b. Identificar áreas concretas de cooperación técnica con los Estados Unidos, dirigidos a combatir la contaminación y sedimentación del río Magdalena.

### **La agenda bilateral: su justificación y desarrollo**

Para cada una de las áreas que componen la agenda presentamos a continuación algunas consideraciones sobre su importancia y unas orientaciones sobre las iniciativas propuestas.

#### *Cambio climático*

Colombia debería iniciar todas las acciones pertinentes para establecer proyectos de implantación conjunta con los Estados Unidos, así como también con los otros países industrializados que los están promoviendo, entre los cuales sobresalen Alemania, Canadá, Japón, los Países Bajos y los Países Nórdicos. Debe subrayarse que entre todos éstos Estados Unidos cuenta con el programa más ambicioso.

La implantación conjunta se refiere a acuerdos por medio de los cuales un país cumple parcialmente su cometido de reducir los niveles de gases invernadero, compensando algunas de sus emisiones domésticas con proyectos que financia en otro país. Puesto que este mecanismo se enmarca en el contexto de la Convención de Cambio Climático, es necesario hacer referencia a ésta y sus antecedentes.

#### *La importancia del problema*

Prácticamente existe un consenso entre la comunidad científica acerca del hecho de que se está produciendo un cambio climático global como consecuencia de la actividad humana. Con la industrialización que ha ocurrido durante los últimos 200 años, la concentración en la atmósfera de los gases de efecto invernadero (GEI) se ha incrementado siendo el caso más crítico el del anhídrido carbónico, que presenta un aumento del 30% con relación al período preindustrial. El incremento de este gas tiene sus causas fundamentales en la combustión de combustibles fósiles —carbón y petróleo— y la deforestación.



El cambio climático no sólo genera un calentamiento de la superficie de la Tierra sino también otro conjunto de fenómenos como el cambio del régimen de precipitaciones y la humedad del suelo, los cuales podrían registrarse mucho antes de que se produzca un grado significativo de calentamiento.

Debido a la gran complejidad del sistema climático de la Tierra, y al estado de desarrollo de la ciencia que lo estudia, no es posible aún predecir con certidumbre la magnitud del aumento de la temperatura y de los otros efectos asociados con el cambio climático. Los estimativos de 1990 sobre el cambio de la temperatura global media de la superficie como consecuencia de la duplicación de los niveles de CO<sub>2</sub> permanecen sin cambio: un calentamiento en el rango 1.5-4.5°C, para el doble de la concentración equivalente de bióxido de carbono, que de mantenerse las actuales tendencias se produciría hacia el año 2100. Es importante subrayar que este rango no incluye el cero. Este escenario puede tener consecuencias potencialmente catastróficas para la salud humana, la actividad agropecuaria y los terrenos costeros bajos<sup>84</sup>.

Con el fin de detener el proceso de cambio climático de origen antropogénico, 165 países firmaron la Convención de Cambio Climático en la Cumbre de la Tierra en Rio de Janeiro (1992), después de un proceso de negociaciones que se extendió por espacio de año y medio. Entró en vigencia en marzo de 1994, y hasta la fecha ha sido ratificada por 159 países.

El objetivo final de la Convención es el de estabilizar las concentraciones atmosféricas de GEI a un nivel que prevenga intervenciones antropogénicas peligrosas en el sistema climático. El plazo inicial para la primera reducción de los GEI es el año 2000, fecha en la cual las partes industrializadas —los países de la OCDE (excepto México), 11 países de Europa del Este y la antigua Unión Soviética— han acordado colocar, en forma voluntaria, sus emisiones a niveles de 1990.

El éxito con el cual las partes logren cumplir sus cometidos de reducción de gases de efecto invernadero para el año 2000 a través de políticas y medidas nacionales puede verse influido, de alguna manera, por un mecanismo de mitigación internacional conocido como implantación conjunta, al cual nos referiremos en la próxima sección.

Durante el proceso de negociación de la Convención y en las negociaciones que le han seguido en la Confederación de las Partes, los Estados Unidos han mostrado una gran cautela, tal como lo manifiesta el hecho de que no aceptara el establecimiento obligatorio de reducción de emisiones. Ello en parte se explica por la responsabilidad que tiene en el calentamiento global: las emisiones de anhídrido de carbono de ese país representan el 25% de las emisiones globales del gas. El gobierno de los Estados Unidos en ocasiones ha explicado su cautela en términos de las incertidumbres que existen con respecto a la profundidad del fenómeno del cambio climático, un argumento que rechaza en forma tajante su más representativa comunidad científica.

Como lo subrayó "The President's Council on Sustainable Development", en su informe de 1996:

"Puesto que el mundo depende de combustibles fósiles (que dan cuenta de la mayor parte de las emisiones de anhídrido carbónico) para el 90% de su energía,

las implicaciones del calentamiento global podrían ser profundas. Si se concluye que los riesgos del calentamiento son demasiado grandes, sería necesaria una reducción drástica de la combustión de carbón, petróleo y gas natural<sup>85</sup>.

### *Implantación conjunta*

Tal como se mencionó en la introducción, la implantación conjunta se refiere a acuerdos por medio de los cuales una entidad en un país cumple parcialmente su cometido de reducir los niveles de gases invernadero, compensando algunas de sus emisiones domésticas con proyectos que financia en otro país.

Mediante este mecanismo, los actores (gobierno, empresas industriales, etc.) de países con altos costos de reducción de emisiones de GEI podrán invertir en proyectos con oportunidades de reducción de emisiones a costos más bajos. El concepto de implantación conjunta (IC) se deriva de la Convención de Cambio Climático que en su artículo 3.3 establece que los esfuerzos dirigidos al cambio climático pueden llevarse a cabo de manera cooperativa entre las partes interesadas.

Cualquier proyecto que reduzca, fije o evite emisiones mundiales de GEI puede ser considerada como un proyecto de IC, si la fuente de emisiones compensadas y el sitio de reducción de emisiones están en dos países diferentes. Hasta la fecha se han llevado a cabo proyectos referidos al uso de la tierra —conservación de reservas naturales de carbono (v. gr. bosques en peligro), reforestación—, y en el campo energético —incremento de la eficiencia del uso de la energía de origen termoeléctrico, generación de energía renovable.

Algunos de los proyectos pioneros en este campo fueron realizados por empresas eléctricas holandesas que buscaron compensar las emisiones adicionales producidas por nuevas plantas termoeléctricas en su territorio mediante el financiamiento de la plantación de bosques, ubicados en países en desarrollo, que fijen el carbón equivalente al emitido por aquéllas. Después de la Conferencia de Río se han establecido proyectos de IC en diversos países de América Latina. Se mencionan, como ejemplos, los realizados por los Países Nórdicos, México y Costa Rica. A México se está transfiriendo la tecnología y los recursos económicos requeridos para reemplazar el alumbrado público de la capital federal por uno de bajo consumo de electricidad, que tiene como consecuencia la reducción de las emisiones de carbono de las termoeléctricas fuente de aquélla. En Costa Rica se acordó recientemente una IC que consiste en la provisión de recursos financieros para asegurar la conservación de un bosque natural en peligro. El gobierno recibe recursos económicos por tonelada de carbón que se encuentra secuestrado en ese bosque, con lo cual se evitan las emisiones que serían producidas por su tala.

La Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Cambio Climático expidió la Decisión de Berlín, que establece una fase piloto para la implantación conjunta, que deberá extenderse no más allá del final de la década, cuando se evaluará la experiencia alcanzada. La Decisión le restó fuerza al IC al dejar pendiente la posibilidad de otorgar créditos. En el contexto de IC, un crédito implica que los participantes en proyectos de IC reciban el reconocimiento internacional

por las reducciones de emisiones de GEI, logradas durante la vida del proyecto. En la mencionada Decisión de Berlín se establece que: "No se le sumarán los créditos a ninguna parte como resultado de la reducción de emisiones o secuestros de gases de efecto invernadero durante la fase piloto de actividades aplicadas conjuntamente...".

Este aparte de la Decisión fue apoyada por Colombia que se sumó al grupo de los países que consideran que los esfuerzos para reducir las emisiones deberían ubicarse en primer término en los lugares de origen. Pero esta consideración, en el caso de Colombia, no parece reconocer los beneficios que podrían derivarse de las actividades aplicadas conjuntamente, dadas las amplias oportunidades que el país ofrece, en particular con referencia a la conservación de bosques naturales en peligro y a la plantación de nuevos bosques tal como se examinará posteriormente.

La ausencia de créditos —críticos para el éxito de IC, puesto que constituye el incentivo básico para que las empresas del sector privado de los países industrializados inviertan en proyectos de consideración para la reducción de emisiones—, reduce los incentivos de la fase piloto a aquellos referidos a las virtudes de la experimentación o a motivaciones altruistas. No obstante algunos de los países desarrollados cuentan con programas de algún alcance, como es el caso del establecido por los Estados Unidos, que como se dijo es la iniciativa más ambiciosa.

La Iniciativa de Estados Unidos para la Implantación Conjunta (Usiji) está liderada por un grupo de trabajo interagencial (Departamento de la Energía, la Agencia para la Protección Ambiental, entre otros). Este programa piloto voluntario brinda reconocimiento público y asistencia técnica a proyectos aprobados, aplicados por compañías estadounidenses en otros países. "La Usiji pretende contribuir a la base internacional de conocimiento por medio de proyectos que muestran una gran variedad de medidas para evitar, reducir o secuestrar emisiones de GEI en regiones geográficamente diversas"<sup>86</sup>.

La Usiji ha abierto dos rondas de evaluación de proyectos, y tendrá un total de tres rondas por año. En las dos primeras se aprobaron quince propuestas.

Dada la importancia estratégica que tiene para Colombia la conservación de los bosques, prioritariamente se deberían explorar la factibilidad de adelantar proyectos de implantación conjunta para la protección de aquellos que sean depósitos de cantidades significativas de carbón y al mismo tiempo sean soporte de reservas importantes de la biodiversidad.

### *Biodiversidad*

Las iniciativas propuestas se enmarcan en el contexto más amplio de las diversas estrategias que se adelantan a nivel global con el fin de detener el proceso de declive de la diversidad biológica y de conservar y hacer un uso sostenible de ella. El esfuerzo más ambicioso que se realiza se concreta en la Convención sobre Diversidad Biológica, firmada en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro. Este instrumento jurídico ha sido ratificado por casi todos los países, con muy pocas excepciones, siendo el caso de los Estados Unidos el más sobresaliente. Se subraya que el gobierno del presidente B. Clinton, desde su primer período, ha

considerado que su ratificación es prioritaria, pero no ha obtenido su aprobación por parte del Congreso. Consistente con esta política, el gobierno norteamericano ha ubicado el tema de la Biodiversidad como uno de los asuntos claves en su agenda internacional.

### *La importancia del problema*

La biodiversidad está sufriendo un deterioro alarmante, el más rápido desde la época en que los dinosaurios se extinguieron hace aproximadamente unos 65 millones de años.

El término Biodiversidad hace referencia a la totalidad de los genes, las especies y los ecosistemas de una región. La sola variedad de la vida tiene una extraordinaria importancia. Tal como ha sido anotado:

"La diversidad de especies, ecosistemas y hábitat bien diferenciados influyen sobre la productividad y los servicios que brindan los ecosistemas. A medida que cambian las especies en un ecosistema —legado de la extinción o de la introducción de especies—, la capacidad de los ecosistemas de absorber la contaminación, mantener la fertilidad del suelo y los microclimas, depurar las aguas y brindar otros servicios invaluable también varía"<sup>87</sup>.

La importancia última de la biodiversidad para la humanidad es la de que si ésta llegara a deteriorarse a un punto crítico se pondría en peligro la supervivencia misma de nuestra especie.

El mayor beneficio de la diversidad de vida se refiere a las posibilidades que ofrece a la humanidad para adaptarse a la variación del entorno local y mundial. La diversidad biológica ha constituido desde la aparición del hombre en la Tierra la base para su alimentación y fuente fundamental de productos para mejorar la salud humana. La biotecnología moderna ha indicado que la biodiversidad contiene enormes potenciales para la seguridad agroalimentaria y el desarrollo de productos farmacéuticos<sup>88</sup>.

Como causas próximas del deterioro de la biodiversidad se mencionan la deforestación, la contaminación de las aguas continentales y marítimas, la sobre-explotación de algunos recursos naturales renovables y el cambio climático.

El tema de la diversidad biológica en el contexto de las relaciones internacionales hay que referirlo a la Convención de Biodiversidad<sup>89</sup>. Los objetivos básicos de este instrumento se resumen en la conservación de la diversidad biológica, su uso sostenible y la justa y equitativa repartición de los beneficios derivados de ella. Contiene tres principios fundamentales: "los Estados tienen derechos soberanos sobre sus propios recursos biológicos", "la conservación de la diversidad biológica es interés común de toda la humanidad", y "los Estados son responsables de la conservación de su diversidad biológica y de la utilización sostenible de sus recursos biológicos".

El primer punto, conocido como "los derechos del país de origen" o reconocimiento de la biodiversidad como patrimonio nacional, ha sido señalado como un gran logro para los países ricos en biodiversidad. Colombia fue uno de los países en desarrollo que más defendió este derecho. En los años precedentes a

la negociación de la Convención muchos países desarrollados arguyeron que éste era un patrimonio de la humanidad un *global common*, a similitud del aire o la alta mar. Y en la práctica diferentes sectores la utilizaron como tal.

Sin embargo, este énfasis en la soberanía nacional se balancea mediante los deberes que se derivan tanto de la soberanía en sí misma como del hecho de que la conservación de la biodiversidad es un interés común para la totalidad de la comunidad internacional. No es casual que el preámbulo afirme en primer lugar que la conservación de la biodiversidad es un interés para la humanidad y solamente después afirme que los Estados tienen derechos soberanos sobre sus propios recursos biológicos.

La Convención contiene un conjunto de obligaciones de largo alcance relacionadas con la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de sus componentes. Para el efecto se crean obligaciones para desarrollar estrategias y planes nacionales, sectoriales y trans-sectoriales que integren la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.

El tema referente al acceso —a la biodiversidad, a la tecnología y a los beneficios derivados de los desarrollos biotecnológicos— se constituyó en uno de los puntos más difíciles durante la negociación de la Convención y ha continuado siendo uno de los más espinosos para la Conferencia de las Partes.

### *Los Estados Unidos y Colombia*

De las 10 millones de especies que viven sobre la Tierra, los bosques tropicales albergan entre el 50% y el 90% de ese total. Por eso la deforestación de los bosques del trópico, que ascienden aproximadamente a 15 millones de hectáreas anuales, se constituye en la principal causa próxima del deterioro y extinción de especies de ecosistemas.

Colombia es el segundo país con más alta biodiversidad del planeta después de Brasil. Con el 1% de la tierra emergida cuenta con el 10% de sus especies animales y vegetales, entre las cuales se encuentran importantes endemismos<sup>90</sup>. Pero al mismo tiempo, la deforestación —que en la década de los ochenta ascendió aproximadamente a 800 mil hectáreas por año y en la actualidad asciende a 360 mil— es la principal causa próxima de la alta tasa de deterioro de la biodiversidad.

En Colombia la legislación para el acceso a los recursos genéticos está contenida en la Decisión Andina 391. En la actualidad se preparan decisiones andinas sobre bioseguridad y conocimiento tradicional asociado a los recursos genéticos. Además, desde 1994 se expidió la Decisión Andina 345 sobre Obtentores Vegetales, que motivó la elaboración de la correspondiente a acceso a los recursos genéticos, una iniciativa de Colombia.

Como se dijo, si bien Estados Unidos no ha ratificado la Convención, el tema de la biodiversidad constituye una prioridad tal como se expresa en el informe presentado por "The President's Council on Sustainable Development"<sup>91</sup>:

"Las amenazas a los activos globales de la biodiversidad representan un reto ambiental de carácter planetario. Aunque los riesgos y las implicaciones para los

Estados Unidos (así como también su propia contribución al problema) puedan parecer vagos e inciertos, los efectos económicos y ambientales pueden ser profundos. Los beneficios económicos de las especies silvestres representan aproximadamente un 4.5% del producto doméstico bruto de los Estados Unidos. La pesca asciende aproximadamente a 100 millones de toneladas a nivel mundial. Un cuarto de la totalidad de las prescripciones médicas de los Estados Unidos contienen ingredientes activos extraídos de las plantas, y más de tres mil antibióticos se derivan de microorganismos. Además el turismo natural genera un creciente porcentaje de los ingresos del turismo a nivel mundial. Alrededor del globo la gente que depende del mar para su supervivencia ya está presenciando un alarmante declive en la productividad de muchas de las más valiosas pesquerías del mundo. Como en el caso del cambio climático una nación no puede resolver por sí sola el problema y el potencial del daño económico es inmenso”.

### *Iniciativas conjuntas con los Estados Unidos en el campo de la biodiversidad*

El hecho de que las posibilidades de Colombia de establecer un entendimiento con los Estados Unidos sobre aspectos concretos de la Convención de la Biodiversidad sean limitadas, no impide que pueda participar en programas de acción —bilaterales o multilaterales— referentes a elementos incorporados en la convención que sean de interés para los dos países. Una buena parte de esos programas significan en la práctica la puesta en marcha de provisiones de la Convención de la Biodiversidad, que el gobierno de los Estados Unidos impulsa en el contexto de su expectativa de conseguir la ratificación de la misma.

En particular, resultan de interés para Colombia algunos programas que se acordaron en las Cumbres de las Américas de Miami y de Bolivia, que recibieron un fuerte impulso por parte de los Estados Unidos.

### *Diálogo interamericano sobre biodiversidad*

Participar en la puesta en marcha de la iniciativa 29 del Plan de Acción de la Cumbre de Bolivia que prevé:

“Promover conforme a los objetivos de la Convención sobre la Diversidad Biológica, debates sobre biodiversidad a nivel interamericano para posibilitar estrategias sustantivas con miras a superar los desafíos relacionados con la conservación, el uso sostenible y la participación justa y equitativa de los beneficios de la diversidad biológica en el hemisferio”.

### *Red de información interamericana sobre biodiversidad biológica*

Participar en la puesta en marcha de la iniciativa 31 del Plan de Acción de la Cumbre de Bolivia que prevé:

“Procurar el establecimiento, de una Red de Información Interamericana sobre Diversidad Biológica, principalmente a través de la Internet, con el fin de promover medios compatibles para la recolección, comunicación e intercambio de in-

formación relevante para la toma de decisiones y la educación en materia de conservación de la diversidad biológica, según corresponda, partiendo de iniciativas tales como el Mecanismo de Cámara de Compensación previsto en la Convención sobre la Diversidad Biológica, la Red de las Américas sobre el Hombre y la Biosfera (Mabnet Américas) y el Sistema de Información sobre la Conservación de la Diversidad Biológica (BCIS), iniciativa de nueve programas de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) y organizaciones homólogas".

Estas dos iniciativas fueron ampliamente respaldadas por los Estados Unidos. La elaboración del documento técnico que la respalda fue responsabilidad del "Programa de Apoyo de la Biodiversidad", mediante encargo de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (Usaid). El mencionado Programa de Apoyo fue creado en el Fondo Mundial de la Naturaleza (WWF) y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), y cuenta con los auspicios de la Usaid. Este programa, conjuntamente con la OEA, tendrá la responsabilidad de poner en marcha las dos iniciativas.

Colombia podría participar en ellas a través del Ministerio del Medio Ambiente, el Instituto de Investigaciones Von Humboldt y el Instituto de Investigaciones Ambientales (Ideam). Sería también deseable promover la participación de organizaciones no gubernamentales, de los representantes de las comunidades indígenas y otros grupos de interés, toda vez que para el diálogo y la Red de Información se prevé la participación amplia de los principales actores relacionados con la conservación de la biodiversidad.

#### *Desarrollo del Derecho Ambiental de las Américas*

Participar activamente en la puesta en marcha de una red interamericana de derecho ambiental acordada en la Cumbre de Bolivia con el fin de:

"Facilitar el intercambio de conocimientos y experiencias y constituir un punto focal para llevar a cabo, según corresponda, los esfuerzos de cooperación para fortalecer las leyes y normas y su aplicación, así como la capacitación en estas materias en aquellos países que requieran asistencia, tomando en cuenta los estudios preparados por el Comité Jurídico Interamericano". (Capítulo III, Arreglos Institucionales, par. 5).

Asociado a la puesta en marcha de la Red se prevé fortalecer los programas para la investigación y la identificación de políticas para desarrollar el Derecho Ambiental de las Américas. Las principales estrategias y líneas de acción para el fortalecimiento del Programa de Derecho Ambiental de las Américas, que incluye la creación de la Red de información, se esbozan en un documento técnico elaborado por la Organización de los Estados Americanos que fueron discutidas y recomendadas por la reunión de los representantes de los gobiernos, a la cual se le sometió a consideración el programa de la Organización en materia ambiental. Se subraya que la delegación de los Estados Unidos expresó un enorme interés por la puesta en marcha del programa sobre Derecho Ambiental.

La participación de Colombia se podría efectuar mediante un consorcio de facultades de Derecho con el apoyo de Colciencias.

*Crear un programa binacional entre Estados Unidos y Colombia de investigación y capacitación sobre la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica*

El Ministerio del Medio Ambiente, a través de sus institutos de investigación y en consorcio con otras universidades podría propiciar acciones dirigidas a identificar conjuntamente con instituciones de investigación de los Estados Unidos, áreas y proyectos de investigación y de capacitación de interés para los dos países, así como la estrategia para su aplicación.

El interés de los Estados Unidos en programas de esta índole fue expresado en el transcurso de las negociaciones correspondientes a las Cumbres de las Américas de Bolivia y Miami.

*Desarrollar un programa bilateral para la protección de ecosistemas ubicados en territorio colombiano cuya integridad se encuentra amenazada y que constituye el hábitat temporal de aves migratorias de Norteamérica*

Las aves que emigran hacia Centroamérica y Suramérica en la época de otoño para escapar a la época invernal constituyen un recurso natural compartido. Las poblaciones de diferentes especies han disminuido en forma alarmante como consecuencia de la desaparición o deterioro de los ecosistemas tropicales que sirven de hábitat temporal a las aves migratorias entre las cuales los humedales juegan un papel central. Por esta razón existen amplias oportunidades de cooperación bilateral para proteger aquellos ecosistemas críticos para las aves migratorias que se encuentran amenazadas.

Los Estados Unidos están adelantando en la actualidad diferentes estrategias dirigidas a proteger, restaurar y mejorar los hábitat de diferentes especies migratorias que se encuentran tanto en su territorio como al sur de Norteamérica.

El Ministerio del Medio Ambiente y el Instituto Von Humboldt estarían en capacidad de identificar conjuntamente con las autoridades norteamericanas pertinentes los programas a realizar en esta área.

*Crear las condiciones normativas e institucionales que aseguren un clima favorable para atraer a los inversionistas extranjeros para adelantar proyectos de prospección biológica y, en general, de desarrollo científico y tecnológico sobre la diversidad biológica*

Tal como se mencionó, la Convención de Biodiversidad contiene un conjunto de provisiones dirigidas a que los países proveedores de los recursos genéticos participen en los beneficios que se deriven de los desarrollos biotecnológicos. Colombia, como segundo país más rico en biodiversidad, tiene entonces unas grandes oportunidades que se concretarán en la medida en que logre crear una normatividad y otras condiciones que atraigan centros de investigación públicos y privados, así como diferentes empresas del sector privado, para efectuar proyectos de desarrollo biotecnológico en nuestro territorio.

En la actualidad el Ministerio del Medio Ambiente está considerando diversas solicitudes de acceso a los recursos genéticos del país por parte de diversas entidades extranjeras. Para su análisis el Ministerio ha conformado un grupo



*ad-hoc* que en consideración de los potenciales inversionistas está atendiendo sus solicitudes con agilidad. En una primera instancia el Ministerio establecerá mediante resolución si la solicitud es o no de interés para el país, en caso de serlo entraría a negociar el contrato respectivo.

Esta primera ronda de proyectos a la cual el Ministerio le ha dado una gran prioridad en su consideración, es de suma importancia toda vez que con ella se están creando precedentes significativos para el país y para los interesados del extranjero.

En últimas, el otorgamiento al acceso de recursos genéticos es un negocio con beneficios económicos, sociales, científicos y tecnológicos por el cual compiten diversos países proveedores. No hay que olvidar que si bien Colombia tiene la segunda más alta diversidad biológica del mundo, una gran proporción de sus recursos genéticos se encuentran también en otros países tropicales. De lo que se trata entonces es de crear las condiciones para obtener beneficios justos y equitativos tanto para la empresa extranjera como para el país, en el contexto de un mercado competido.

Es evidente que si Colombia logra hacer buenos negocios en el campo de la diversidad con compañías norteamericanas este hecho propiciará unas mejores relaciones comerciales.

## *Bosques*

La deforestación y la degradación de los bosques es uno de los principales problemas ambientales a nivel global, regional y doméstico. La deforestación se presenta principalmente en los bosques tropicales y asciende aproximadamente a las 16 millones de hectáreas por año. La degradación de los bosques se presenta tanto en los bosques tropicales como en los boreales y temperados<sup>92</sup>.

Estos fenómenos tienen graves consecuencias toda vez que los bosques ofrecen múltiples beneficios. Además de ser fuente de productos maderables ofrecen otros productos, servicios y funciones de particular relevancia entre las cuales se mencionan: son el soporte de la mayor parte de la biodiversidad, constituyen un sumidero significativo de carbón, proveen productos no maderables, protegen el suelo y el agua, son el hábitat de diversas poblaciones y culturas milenarias, y constituyen escenarios recreacionales de excepción.

Los bosques constituyen el área ambiental en el cual ha sido más difícil llegar a acuerdos internacionales dirigidos a combatir la deforestación y la degradación forestal. En 1994, se negoció el nuevo Tratado Internacional para el Comercio de Maderas Tropicales, después de que el primero hubiese cumplido su mandato después de diez años de entrada en vigencia. Los países en desarrollo no tuvieron éxito de hacer ampliar este tratado a las maderas procedentes de todo tipo de bosques.

En Río de Janeiro, el Grupo de los Siete fracasó en su intento de elaborar una convención global ante la oposición tajante de los países en desarrollo. Como cuestión de compromiso más de 150 países firmaron la "Declaración de Principios para la Conservación, Uso y Manejo Sostenible de Todo Tipo de Bos-

ques". En febrero de 1997, el Panel Intergubernamental de Bosques constituido por la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, finalizó un proceso de negociaciones que se extendió por un período de año y medio y que estuvieron dirigidas a formular a esa comisión un conjunto de propuestas de acción con el fin de poner en práctica la Declaración de Principios<sup>93</sup>. Nuevamente en el Panel Intergubernamental se analizó la posible elaboración de una convención sin que se llegara a ningún acuerdo. En esta ocasión los partidarios y opositores de la convención se alinearon en forma diferente: por una parte, la Comunidad Europea, Rusia, Canadá, y la mayor parte de los países asiáticos se manifestaron a favor; por otra parte, los Estados Unidos, Brasil y la mayor parte de países latinoamericanos, entre ellos Colombia, se manifestaron en contra.

El informe del Panel contiene más de un centenar de propuestas de acción referidas al mandato muy amplio que recibió, el cual incluye la mayor parte de los aspectos ambientales, económicos, sociales y culturales para el manejo sostenible de los bosques y fue adoptado por la Asamblea Especial de las Naciones Unidas que se reunió en junio de 1997. La asamblea creó un foro permanente sobre bosques que con el apoyo de una Secretaría Técnica, deberá hacer seguimiento a la puesta en marcha de las propuestas de acción y considerar los posibles elementos constitutivos de una convención, sobre la que deberá pronunciarse en el año 2000.

En el primer semestre de 1998, presentará también su informe final la Comisión Mundial de Bosques y Desarrollo Sostenible, una iniciativa de la sociedad civil dirigida a ofrecer unas recomendaciones para el manejo sostenible de los bosques, en forma independiente de los procesos de negociación intergubernamental<sup>94</sup>.

Es necesario que el gobierno de Colombia preste especial atención a los resultados que surjan de estos procesos con el fin de ajustar sus políticas nacionales y determinar la estrategia más conveniente a seguir en el frente internacional, que incluye las relaciones bilaterales con los Estados Unidos.

### *Los bosques de Colombia*

Colombia tiene una cobertura boscosa que equivale aproximadamente al 45% de la extensión del territorio. Un reciente informe del World Resources Institute, publicado en marzo del presente año, ha identificado que el 8% de los bosques tropicales de frontera se encuentran en el territorio colombiano y en particular en la Amazonia y en el Chocó biogeográfico. El WRI define como bosques de frontera aquellos que por su tamaño y por su estado de baja intervención están aún gobernados primariamente por procesos naturales. Estos bosques se distinguen de la mayor parte de los bosques que dominan el paisaje a nivel global que se encuentran modificados y fragmentados y que, de acuerdo con la investigación, son demasiado pequeños para soportar la diversidad de especies animales y vegetales que originalmente los habitaron.

De acuerdo con el informe el 90% de los bosques de frontera se encuentran en 12 países. En el mismo se señala que una buena parte de los bosques de

frontera colombiana se encuentran amenazados, en particular aquellos ubicados en el Chocó biogeográfico. Es decir que si no se toman las medidas pertinentes para su protección y buen uso, ellos podrían ser objeto de la deforestación y la fragmentación<sup>95</sup>.

La deforestación, que en Colombia asciende a 360.000 hectáreas anuales, tiene diversas causas entre las cuales se subraya el sistema de tenencia de la tierra —que propicia la apertura de nueva frontera agrícola, no obstante que existen tierras suficientes para las labores agropecuarias—, la tala para plantaciones de cultivos ilícitos, la tala para la obtención de leña, la tala para fines industriales. Mientras que las dos últimas causas explican cada una el 10% de la deforestación la primera, que se expresa en los fenómenos de colonización, representa el 60%. La tala vinculada a las plantaciones de coca, amapola y marihuana, explicarían el 20% de la deforestación.

### *Iniciativas*

*Áreas protegidas binacionales.* Se propone continuar con todas las acciones pertinentes para constituir el Parque Binacional del Darién, así como explorar las posibilidades de crear otras áreas protegidas binacionales, con la cooperación técnica del gobierno de los Estados Unidos, o el apoyo de sus organizaciones no gubernamentales.

El Ministerio del Medio Ambiente de Colombia, inició desde el año pasado un proceso dirigido a acordar con la República de Panamá la creación del Parque Binacional del Darién, éste estaría conformado por el Parque Nacional Andrés Bello de Panamá y por el Parque Nacional Katíos de Colombia.

Como parte de este proceso el gobierno colombiano decidió ampliar el Parque Katíos de 75 mil hectáreas a 250 mil hectáreas. Debe recordarse que el gobierno de los Estados Unidos apoyó en el pasado la creación del Parque Katíos mediante la provisión de fondos económicos dirigidos a comprar terrenos que no pertenecían a la nación y a establecer una infraestructura básica. El apoyo de los Estados Unidos lo motivó fundamentalmente la necesidad de establecer un cordón sanitario para la aftosa, interés que aún mantiene ese país.

Es claro también que el tapón del Darién constituye un área caracterizada por su alta diversidad biológica, y la presencia de endemismos y de ecosistemas únicos, por lo cual su conservación debe ser una prioridad para Panamá y Colombia.

Debe subrayarse sin embargo que la credibilidad de las intenciones de Colombia para la protección del área del Darién se ha visto vulnerada por los anuncios del gobierno con relación a la construcción de un canal seco, y de la carretera Panamericana, así como de otras obras en el Chocó biogeográfico. Todos estos anuncios sólo han servido para indicar a la opinión pública nacional e internacional que no se cuenta con una clara política para la conservación y buen uso de los recursos naturales renovables del Chocó biogeográfico del cual el Tapón del Darién hace parte.

Tanto el gobierno de los Estados Unidos como de otros países europeos y diferentes organizaciones no gubernamentales internacionales han manifestado su disposición para apoyar la creación de este parque binacional dado su interés para la humanidad. Pero su apoyo estará sin duda influido por la claridad de las políticas que sobre la región del Tapón del Darién formule el gobierno colombiano, las cuales hasta el momento aparecen muy contradictorias, así como del efectivo control que pueda tomar sobre el área en donde hoy se encuentran ubicados frentes guerrilleros y grupos paramilitares.

En general, la creación de áreas protegidas binacionales —de las cuales la modalidad de parque nacional es una de las posibles alternativas— encuentra buen eco tanto en el gobierno de los Estados Unidos como en las organizaciones no gubernamentales en razón de los múltiples beneficios que se derivan de la conservación de ecosistemas boscosos.

#### *Difusión de los daños que los cultivos ilícitos causan al bosque*

Se recomienda desarrollar un programa Estados Unidos-Colombia de difusión —particularmente a través de la televisión—, de la deforestación generada por los cultivos ilícitos. Se trataría de mostrar a la opinión pública colombiana y norteamericana los valores ecológicos que están en riesgo de desaparecer como consecuencia del consumo y producción de las drogas ilícitas de origen natural.

#### *Programa para combatir la contaminación marina procedente del río Magdalena*

En el mes de mayo de 1996, se firmó en Washington D.C., el Plan de Acción Global para combatir la contaminación de las fuentes terrestres al medio marino. Este plan refleja la creciente preocupación internacional ante los daños que se observan en los ecosistemas marinos como consecuencia de la contaminación procedente de las fuentes terrestres. Entre los problemas críticos que se han señalado, se mencionan el referente a los contaminantes orgánicos persistentes<sup>96</sup>, y los procesos de destrucción de los arrecifes coralinos como consecuencia de la sedimentación aportada por los ríos.

Se ha identificado que el río Magdalena está aportando sedimentos, que está ocasionando la muerte lenta de valiosos arrecifes coralinos, así como desechos tóxicos y peligrosos, que pueden tener consecuencias negativas en una amplia zona del mar Caribe. Aunque sobre esta última materia no se tienen mediciones concretas, el caso del coral está suficientemente documentado.

Como es evidente, la contaminación y sedimentación del río Magdalena es altamente complejo, puesto que en ellas se sintetiza una parte considerable de los problemas ambientales que se generan por parte de la población que habita la cuenca de este río, e incluye la del Cauca.

#### *Iniciativas*

1. Hacer explícita a nivel internacional, y con los Estados Unidos en particular, los diferentes programas de gestión ambiental, que de una manera genérica

se están adelantando en la región andina del país, y que están encaminados en parte a resolver los problemas de deterioro y de contaminación del río Magdalena y su cuenca. Son múltiples las acciones que realizan las entidades del Estado en pro del Magdalena, en respuesta a múltiples motivaciones, que no son de conocimiento público, no sólo a nivel internacional sino nacional. Es indispensable que a través de la Corporación del Río Grande del Magdalena se haga el inventario de las mismas, no sólo para efectos de política exterior sino también doméstica.

2. Identificar áreas concretas de cooperación técnica con los Estados Unidos, dirigidos a combatir la contaminación y sedimentación del río Magdalena.

### **Búsqueda de posiciones comunes con miras a las negociaciones referentes a tratados y otros acuerdos multilaterales en materia ambiental**

Los crecientes problemas ambientales transfronterizos han conducido a la proliferación de tratados multilaterales y bilaterales jurídicamente vinculantes, así como de declaraciones de principios, programas, etc., y otros acuerdos jurídicamente no vinculantes. Se estima que existen cerca de 1.000 tratados multilaterales ambientales. Ante la diversidad y número de instrumentos se está creando una creciente preocupación por la gobernabilidad de lo ambiental a nivel global, en particular con referencia a las amenazas de tipo planetario. Además, la proliferación de escenarios de negociación y de múltiples foros ambientales ha hecho que los países, en particular los del sur, encuentren dificultades para atenderlos en forma adecuada.

#### *Hacia la identificación de intereses comunes*

Existe una amplia gama de posibilidades en lo concerniente a fijar un entendimiento bilateral previo a las negociaciones multilaterales que se adelantan en el marco de los acuerdos y tratados. Los principales temas ambientales de interés común para los Estados Unidos y Colombia que son objeto de tratados multilaterales o de procesos específicos de negociación dirigidos a establecer acuerdos, los hemos clasificado en seis grupos, así (véase cuadro 1):

1. Atmósfera: cambio climático, capa de ozono;
2. Biodiversidad;
3. Bosques y fauna;
4. Medio ambiente marino, islas y costas;
5. Desechos peligrosos y manejo de químicos;
6. Comercio y medio ambiente.

En otro grupo hemos clasificado los organismos globales y regionales para el medio ambiente y el desarrollo sostenible de carácter general.

Dentro de cada grupo hemos señalado los tratados o acuerdos específicos y los organismos y grupos de trabajo, en los cuales Colombia participa.

Se subraya que el Cuadro 1 se refiere a los temas prioritarios de interés para los dos países. No resulta del caso entrar a definir aquí las áreas concretas en las cuales podría desarrollarse un entendimiento entre los Estados Unidos y Colombia con miras a adelantar posiciones comunes en los diferentes escenarios internacionales. Se recomienda que se adelante un conjunto de actividades bilaterales con el fin de identificar aquellos temas prioritarios de interés para los dos países en los cuales sería posible construir posiciones comunes.

### *Limitaciones de Colombia para fortalecer sus relaciones con los Estados Unidos*

Sin embargo es necesario subrayar que el gobierno de Colombia no cuenta con la capacidad institucional necesaria para participar en forma razonable en todos y cada uno de los escenarios que se señalan en el Cuadro 1. De lo cual se puede deducir que tampoco se encuentra en capacidad para enfrentar en forma razonable la construcción de posiciones comunes bilaterales con los Estados Unidos.

La falta de capacidad institucional se origina, en primer término, en la carencia de recursos humanos, particularmente en el Ministerio del Medio Ambiente y en el de Relaciones Exteriores para cumplir adecuadamente con las funciones que la ley les asigna y los compromisos internacionales les exige en materia ambiental. Así se estableció en un diagnóstico elaborado conjuntamente por el Ministerio del Medio Ambiente y el Departamento Nacional de Planeación en mayo de 1995, en el cual se efectúan recomendaciones concretas para el fortalecimiento del área de Asuntos Internacionales del Ministerio del Medio Ambiente. Es preocupante ver cómo desde entonces la situación se ha deteriorado, y cómo más recientemente se ha agudizado ante las restricciones generadas por las medidas de reducción del gasto público.

La debilidad de la oficina internacional del Ministerio del Medio Ambiente y del área ambiental del Ministerio de Relaciones Exteriores se ha llevado con frecuencia a la improvisación y a la falta de continuidad de los equipos negociadores. La participación de Colombia en el Panel Intergubernamental de Bosques, un asunto de alta prioridad para el país, ilustra bien la anterior afirmación. El Panel incluyó cuatro sesiones de negociación que se extendieron durante un año y medio. Las cuatro delegaciones de Colombia tuvieron diferente conformación, una situación que no solamente debilita la posición negociadora del país sino que además impide que se acumule y se institucionalice la experiencia que se puede derivar de la participación en este tipo de eventos.

La debilidad en el frente internacional se agrava aún más por la falta de coordinación entre los Ministerios del Medio Ambiente, Relaciones Exteriores y otros entes públicos relacionados con la cuestión ambiental en lo concerniente al diseño de una política exterior en el campo ambiental para Colombia.

### *La biodiversidad y el medio ambiente marino como agenda inicial*

En virtud de las debilidades institucionales arriba anotadas no es conveniente que Colombia se comprometa en el corto plazo en el desarrollo de una agenda que cubra los ocho temas mencionados. Se recomienda que en un principio se concentren los esfuerzos en:

1. Biodiversidad: recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, convención Ramsar, bioseguridad.
2. Medio ambiente marino: iniciativa coralina, plan de acción sobre fuentes terrestres de contaminación marina.

Esta agenda sólo es razonable ampliarla en la medida en que Colombia fortalezca su capacidad institucional en materia de política exterior ambiental. Se propone que en el corto plazo se establezcan equipos compuestos por negociadores y técnicos que se especialicen en cada una de las siete áreas que se han enumerado anteriormente. De estos grupos, y de acuerdo con el tema, deberán hacer parte, entre otros, funcionarios de los ministerios de Relaciones Exteriores, Medio Ambiente, Comercio Exterior, Desarrollo, Agricultura, Educación, Energía y Salud, del Departamento Nacional de Planeación, así como representantes del sector privado, las organizaciones no gubernamentales y los grupos indígenas.

Es necesario también que se fortalezca la Oficina de Asuntos Internacionales del Ministerio del Medio Ambiente, tal como se recomendó en el mencionado estudio, y se provea al Ministerio de Relaciones Exteriores de una mayor capacidad en el campo ambiental.

La biodiversidad, además de su alta prioridad para Colombia, es quizá la única área en el cual se han logrado superar algunas de las limitaciones impuestas por la debilidad institucional en el campo ambiental. Por ello es que la biodiversidad constituye eventualmente el único tema en el que Colombia se encontraría en capacidad de enfrentarse a procesos de entendimiento con los Estados Unidos, como consecuencia de la experiencia adquirida por los ministerios del Medio Ambiente y Agricultura y por la cierta continuidad que se registra con respecto a los equipos negociadores, en los últimos cinco años. Sin embargo, la no ratificación de la Convención por parte de los Estados Unidos limita a Colombia la posibilidad de efectuar entendimientos bilaterales sobre su desarrollo con ese país para posteriormente hacerlos avanzar conjuntamente a nivel multilateral. En particular, como consecuencia de las actitudes negativas que ello podría acarrear entre el Grupo de los 77, y más concretamente en el grupo latinoamericano, que consideran, como es obvio, que la no ratificación de la convención por parte de los Estados Unidos degrada su alcance toda vez que ese país constituye el mayor beneficiario de la utilización de los recursos genéticos del trópico.

Es posible y deseable adelantar diálogos bilaterales sobre algunos temas que se traten en la Conferencia de las Partes de la Convención de la Biodiversidad y sean de interés crítico para los dos países, como es el caso de la bioseguridad.

Además, es del todo deseable buscar áreas de entendimiento en aquellos elementos de la biodiversidad no incorporadas en la convención en particular las referentes a los recursos genéticos ubicados en bancos genéticos y otras facilidades *ex-situ* antes de que entrara en vigencia este instrumento jurídico, y a las obtenciones vegetales.

Los foros críticos a este respecto son la Unión para la Protección de Obtentores Vegetales (UPOV) y la Comisión de la FAO para los Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura. Las actividades de esta última comisión son de interés para los países desarrollados y para los países en desarrollo pues se trata, entre otros temas, de determinar las condiciones de acceso a esos recursos. Es un tema que en su consideración se puede relacionar con el del acceso a los recursos genéticos *in-situ*.

Sin embargo es de anotar que parece existir una descoordinación entre el Ministerio de Agricultura, que por lo general representa a Colombia en materia de recursos genéticos para la agricultura y la alimentación, y el Ministerio del Medio Ambiente, que participa en las negociaciones correspondientes a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad *in-situ*. Así se manifiesta, por ejemplo, en el hecho de que el Departamento de Estado expresara su extrañeza ante la posición adoptada por Colombia en la reunión adelantada en Roma sobre recursos fitogenéticos en diciembre de 1996, pasado que a su juicio difirió ampliamente de la presentada por representantes del Ministerio del Medio Ambiente, entre los cuales se encontraba el viceministro, durante una reunión que tuvo lugar en el mencionado organismo norteamericano<sup>97</sup>.

Las posiciones comunes podrían buscarse también en la Convención Ramsar, referente a los humedales, en los tratados sobre especies migratorias, y en la Iniciativa Coralina (estas últimas se encuentran clasificadas en el grupo correspondientes al medio ambiente marino).

Los humedales son hábitat críticos para las especies migratorias, y tanto los humedales costeros como continentales tienen una gran importancia en la cadena alimentaria y con frecuencia constituyen ecosistemas únicos por su diversidad biológica. Se trataría de buscar posiciones comunes en las negociaciones multilaterales referidas al desarrollo de la Convención Ramsar, y de otros acuerdos y tratados relacionados con las aves migratorias por ser este un tema de interés para los dos países, y al cual Estados Unidos le confiere gran importancia.

El tema del medio ambiente marino ha adquirido una creciente importancia en los últimos años. Colombia aún no ha suscrito la Iniciativa Coralina pero sería del todo recomendable que lo hiciese pues ésta facilitaría el establecimiento de programas de cooperación técnica para la restauración y conservación de nuestros arrecifes coralinos, una buena parte de los cuales se encuentra en deterioro. La Iniciativa también ofrece posibilidades para buscar puntos de acuerdo con los Estados Unidos, país que le confiere una alta prioridad, para su desarrollo. Es esta última una posibilidad que ofrece también el Plan de Acción sobre Fuentes Terrestres de Contaminación Marina.



## CONCLUSIONES

Existen múltiples oportunidades para fortalecer las relaciones bilaterales entre los Estados Unidos y Colombia en materia ambiental, tanto en el campo de la cooperación técnica, como en el de la construcción y desarrollo de acuerdos multilaterales.

Se ha recomendado un conjunto de iniciativas para fortalecer la colaboración en los temas de cambio climático, bosques, biodiversidad y mares. En los cuatro temas se proponen iniciativas de cooperación internacional, algunas de las cuales se refieren al desarrollo de propuestas acordadas en los Planes de Acción de las Cumbres de las Américas de Miami y Bolivia, o en otros acuerdos internacionales, y que están dirigidas a resolver problemas ambientales de carácter colectivo.

Con respecto a los dos últimos temas —biodiversidad y mares— se señalan los sub-temas más propicios para iniciar un proceso dirigido a determinar posibles posiciones comunes para la negociación multilateral de acuerdos, o su desarrollo. Si bien la agenda posible es, tal como se ilustró, mucho más amplia, se propone limitarla a unos pocos temas y sub-temas dada las muy limitadas capacidades con que cuenta nuestro país para la negociación de lo ambiental en el frente internacional. Esa agenda podría irse ampliando en la medida en que se fortalezca la capacidad institucional de los ministerios de Relaciones Exteriores y Medio Ambiente en el campo de las relaciones internacionales en materia ambiental, y se establezca la necesaria coordinación intergubernamental con la inclusión de otras carteras ministeriales y dependencias del gobierno.

## CUADRO 1

**1. Atmósfera: cambio climático, capa de ozono**

Convención marco de cambio climático

- Órgano subsidiario de asesoramiento técnico y científico
- Órgano subsidiario de implantación
- Grupo de trabajo *ad-hoc* para las consultas sobre los compromisos

Organización meteorológica mundial

- Conferencia de las partes

Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono y protocolo de Montreal sobre las sustancias agotadoras de la capa de ozono

- Reunión de las partes
- Grupo *ad-hoc* de composición abierta
- Comité ejecutivo
- Red latinoamericana
- Comité de aplicación
- Grupo de evaluación económica y técnica
- Comité de opciones técnicas
- Grupo de evaluación científica y técnica

**2. Biodiversidad**

Convención de diversidad biológica

- Conferencia de las partes
- Órgano subsidiario de asesoramiento técnico y científico
- Grupo de trabajo *ad-hoc* de composición abierta sobre bioseguridad
- Panel de expertos sobre biodiversidad

Grupo Andino

- Decisión 345 sobre obtentores vegetales
- Proyecto de decisión sobre acceso a recursos genéticos
- Proyecto de decisión sobre conocimiento tradicional asociado a los recursos genéticos
- Proyecto de decisión sobre bioseguridad
- Reunión de las autoridades ambientales
- Unión para la protección de obtentores vegetales (UPOV)

FAO

- Comisión de recursos fitogenéticos
- Grupo de trabajo de la comisión de recursos fitogenéticos

Convención Ramsar

- Conferencia de las partes

Programa MAB

- Consejo
- Comité administrativo

Convención sobre la protección del patrimonio mundial natural y cultural

- Consejo

(Continuación Cuadro 1)

### 3. Bosques y fauna

Organización Internacional de Maderas Tropicales (ITTO)

- Consejo

FAO

- Comité de Bosques /Montañas

Comisión de Desarrollo Sostenible

- Mecanismo de seguimiento de las recomendaciones del Panel Intergubernamental de Bosques
- Iniciativas sobre criterios e indicadores para el manejo sostenible de los bosques (Proceso del Rapoto)

Convenio sobre el Control del Comercio de Especies de Fauna y Flora Amenazadas de Extinción (CITES)

- Conferencia de las partes
- Comité permanente del CITES
- Comité de fauna
- Comité de flora

Convención para la lucha contra la decertificación y la sequía (Colombia aún no la ha ratificado)

- Conferencia de las partes

Tratado de Cooperación Amazónica (TCA)

- Comisión Especial de Medio Ambiente de la Amazonia (CEMAA)

Acuerdos amazónicos bilaterales de cooperación

- Brasil
- Perú
- Ecuador

### 4. Medio ambiente marino, islas y costas

Plan de acción sobre la contaminación marina proveniente de fuentes terrestres.

Convenio Marpol

Convenio de Londres

Plan de acción del Caribe (PAC)

Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del Gran Caribe

- Protocolo de cooperación para proteger los derrames de hidrocarburos en el Gran Caribe
- Protocolo sobre áreas silvestres protegidas
- Negociación de protocolo sobre contaminación por fuentes terrestres

Iniciativa Corana (ICRI)

Tratado sobre Especies Migratorias

Comisión permanente del Pacífico Sur

- Convenio para la protección del medio marino
- Acuerdo sobre la cooperación regional para el combate contra la contaminación por hidrocarburos
- Protocolo para protección del Pacífico sudeste contra la contaminación proveniente de fuentes terrestres

(Continúa página siguiente)

(Continuación Cuadro 1)

- Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas costeras y protegidas del Pacífico sudeste
- Protocolo para la protección del Pacífico sudeste contra la contaminación radiactiva

Convención de las Naciones Unidas sobre derecho del mar

Conferencia sobre el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo

### 5. Desechos peligrosos y manejo de químicos

Convenio de Basilea sobre el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y su eliminación

- Conferencia de las partes
- Grupo *ad-hoc* de expertos sobre un protocolo vinculante en materia de responsabilidad e indemnización

Foro Internacional de Seguridad Química

- Grupo de enlace

Código de conducta de la FAO sobre el manejo de pesticidas

Directrices de Londres sobre el consentimiento informado previo (CIP) para el comercio de productos químicos peligrosos

### 6. Comercio y medio ambiente

Organización Mundial de Comercio (OMC)

- Comité de medio ambiente y comercio

Unctad

Panel sobre industria y desarrollo sostenible de la Cámara de Comercio Internacional y el Programa de Industria y Medio Ambiente del Pnuma

Grupo de los Tres

- Acuerdo de comercio

### 7. Organismos globales y regionales para el medio ambiente y el desarrollo sostenible de carácter general

Asamblea General de Naciones Unidas

Comisión de Desarrollo Sostenible (CSD)

- Reunión del grupo *ad-hoc* de composición abierta sobre temas financieros
- Reunión del grupo *ad-hoc* de composición abierta sobre temas sectoriales
- Iniciativas bilaterales

Consejo de administración del Pnuma

Comisión interamericana de desarrollo sostenible de la Organización de los Estados Americanos

Conferencia de Ministros del Medio Ambiente de América Latina y el Caribe Grulac

- Reunión intersesional

Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF)

- Consejo
- Asamblea

Grupo de los Tres

- Grupo de alto nivel de medio ambiente
- Grupo de cooperación con Centroamérica y el Caribe

## NOTAS

71. The President's Council on *Sustainable Development, Sustainable America. A New Consensus*. (Washington, DC: President' Council on Sustainable Development, 1996), p. 156.
72. Luigui Campligio y otros, *The Environment After Rio*. (London: Graham & Trotman). Manuel Rodríguez Becerra. *Crisis ambiental y relaciones internacionales*. —Hacia una estrategia colombiana—. (Santafé de Bogotá: Fescol, Fundación Alejandro Ángel Escobar, 1994).
73. Principio 3, "Declaración de Rio de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo", en *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, V.1, Rio de Janeiro, 3-4 junio 1992 (Nueva York: United Nations, 1993). En la "Convención Marco sobre Cambio Climático" se establece "las partes tienen derecho al desarrollo y deberían promoverlo" (principio 4, artículo 3).
74. Principio 7, "Declaración de Rio de Janeiro".
75. Agenda 21, capítulo 33, en *Report of the UN...* Parágrafo 3, artículo 4, "Convención de Cambio Climático". Parágrafo 2, artículo 20 y parágrafo 1 artículo 16, "Convención sobre Diversidad Biológica". Principios 10 y 11, de los "Principios de Bosques".
76. Sobre la Cumbre de la Tierra en Rio, existe una amplia bibliografía. Véase, Luigui Camplignio et al. *The Environment After Rio, International Law and Economics*, (London: Graham Trotman/Martinus Nijhoff, 1993); Manuel Rodríguez Becerra, *Crisis ambiental y relaciones internacionales*, (Bogotá, Cerec, Fescol, 1994).
77. Christopher Flavin, "El legado de Rio", en World Watch Institute, *La situación del mundo*. (Barcelona: Icar Editorial, 1997), p. 27.
78. Agenda 21, Capítulo 33 p. 13.
79. En *Report on the United Nations Conference on Environment and Development*, op. cit., V. 2, p. 19.
80. Principio 12.
81. Constancia escrita presentada por los Estados Unidos en *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*. V. 2.
82. Dirk Bryant et al., *The Last Frontier Forests: Ecosystems & Economies on the Edge*. (Washington, D.C.: World Resources Institute, 1997), p. 21.
83. World Bank, NASA, PNUMA, "Interlinkages Assessment Report", (Draft, 8 julio 1997).
84. Un comprehensivo análisis del fenómeno de Cambio Climático se encuentra en John Houghton, *Global Warming, The Complete Briefing*, Oxford: A Lion Book, 1994.
85. *Ibid.*, p. 163.
86. Center for Sustainable Development in the Americas, "Ejecutando la Implementación conjunta: una guía para establecer programas nacionales de implementación conjunta". (Washington, D.C., Centro para el Desarrollo Sostenible de las Américas, 1996), p. 45.
87. Instituto de Recursos Mundiales (WRI), Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). *Estrategia Global para la Biodiversidad*. WRI, UICN, PNUMA, 1992.
88. Hoy se vaticina un enorme potencial de la biotecnología. Véase por ejemplo Martin Fransman y otros, *The Biotechnology Revolution?* (Oxford: Blackwell, 1995).
89. Un análisis de la Convención de Biodiversidad se encuentra en: Lyle Glowka et al., *A Guide to the Convention on Biological Biodiversity*, Gland: IUCN, 1994. Véase también M. Rodríguez, *Crisis ambiental y relaciones internacionales*, op. cit.
90. Dirk Bryant et al., *ídem*.
91. *Ibidem*, p. 159.
92. German Bundestag (ed), *Protecting the Tropical Forests* (Bonn: Deutcher Bundestag, 1990).
93. El autor del presente documento fue copresidente del Panel Intergubernamental de Bosques en representación de los países en desarrollo. Sir Martin Holdgate, del Reino Unido, desempeñó la otra copresidencia a nombre de los países desarrollados.
94. El autor de este documento hace parte de la Comisión Mundial de Bosques, integrada por un total de 24 miembros.
95. *Ídem*, p. 24.



## UNA COMPARACIÓN DE LOS ESFUERZOS DE LOS GRUPOS DE MIGRANTES DEL HEMISFERIO OCCIDENTAL PARA INFLUENCIAR LA POLÍTICA ESTADOUNIDENSE HACIA SUS PAÍSES DE ORIGEN

*Christopher Mitchell\**

Durante los últimos veinte años, los migrantes de algunas naciones del hemisferio occidental han empezado a hacer un cabildeo activo al gobierno de Estados Unidos sobre temas de política exterior. Grupos originarios de Cuba, Haití, Nicaragua y El Salvador le han insistido a Washington que se oponga, presione o aun derroque regímenes políticos específicos en sus naciones de origen.

Algunos de estos esfuerzos para ejercer influencia han sido exitosos, excediendo los resultados limitados de grupos migratorios anteriores (como el alemán y el irlandés), quienes buscaron afectar la política estadounidense hacia las sociedades de donde ellos provenían. Sin embargo, otros migrantes hispanos, incluyendo grupos de México y República Dominicana, han montado campañas mucho más débiles con el fin de influenciar decisiones estadounidenses, logrando muy poco o ningún efecto político.

En este ensayo, se argumenta que la eficacia de las campañas actuales de cabildeo de los inmigrantes en Estados Unidos depende principalmente de un conjunto de seis factores políticos, sociales, organizacionales e ideológicos. Luego de describir brevemente el grado de influencia ejercido recientemente por seis grupos de migrantes del hemisferio occidental, sobre la política exterior, se discutirán las variables fundamentales que han contribuido al éxito o al fracaso de estos esfuerzos de persuasión. A la vez, este análisis, ayudará a clarificar los obstáculos que confrontan los grupos inmigrantes colombianos para cambiar la política hacia Colombia en la actualidad.

### **Esfuerzos recientes de los inmigrantes para afectar la política exterior de Estados Unidos**

Los seis casos de cabildeo de los inmigrantes pueden ser divididos en tres categorías: i) intentos exitosos, ii) casos mezclados, y iii) intentos de persuasión inefectivos.

\* Director del Departamento de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Nueva York. (Traducción al español: Arlene Tickner y Diana Pardo).

### *Campañas exitosas: cubanos y haitianos en Estados Unidos*

Los cubanos y cubano-americanos han tenido un éxito más sostenido que cualquier otro grupo en la alteración de la política de Estados Unidos hacia su país de origen. Comenzando en los primeros años de los sesenta, el gobierno estadounidense adoptó una política de recibir tanto a exiliados como a refugiados del comunismo, en parte para privar al régimen cubano revolucionario de su prestigio político y de algunos grupos empresariales especializados. Organizaciones vocíferas dentro del gran grupo que en consecuencia surgió en el sur de la Florida —cerca de 1.000.000 en 1990— han presionado implacablemente por una política hostil de Estados Unidos hacia el gobierno de Fidel Castro. Hasta la mitad de los setenta, estas demandas encontraron poca resistencia en Washington, aunque el gobierno estadounidense sí se negó a intervenir militarmente con el fin de derrocar la revolución cubana. Sin embargo, con la llegada de las administraciones de Ford y Carter, los cubano-americanos anti-castristas tuvieron que reunir recursos políticos para contrarrestar los proyectos políticos para lograr un *detente limitado* entre Washington y La Habana. Esto lo hicieron particularmente a través de la Fundación Nacional Cubano-Americana (CANF). La CANF ganó aliados en Washington entre la derecha republicana y se nutrió de la ubicación política estratégica de los cubanos en el Estado de Florida. Florida no sólo estaba expandiendo su población para convertirse (como lo es hoy) en el Estado con el cuarto más grande número de votos presidenciales electorales. Adicionalmente a partir de 1972, las primarias presidenciales se convirtieron en el camino por excelencia hacia las nominaciones de partido y por lo tanto, para la Casa Blanca. Las importantes elecciones primarias presidenciales de la Florida tienen lugar al comienzo del calendario electoral, y los aspirantes a la presidencia, tanto demócratas con republicanos, han buscado apaciguar grupos agresivos de presión con el fin de maximizar sus resultados de la votación primaria.

Las fuertes voces políticas de los cubanos anti-castristas han seguido siendo escuchadas en Washington, aunque muchos otros elementos de justificación para continuar el embargo comercial a Cuba se han desvanecido. Al verse enfrentados con una campaña de políticos estadounidenses que afirmaba que había una "brigada de combate" rusa en tierra cubana el presidente Jimmy Carter suspendió los esfuerzos para normalizar las relaciones con La Habana. El candidato republicano Ronald Reagan recibió un importante impulso hacia la presidencia al ganar las primarias en la Florida en 1980, y se opuso fuertemente al gobierno de Castro en casi todos los temas. Bajo presión del candidato demócrata de 1992, Bill Clinton, quien intercambió abrazos con el jefe de la CANF, Jorge Mas Canosa, el presidente George Bush endosó tardíamente el Acta de Democracia Cubana que endureció el embargo comercial. Una vez posesionado, a comienzos de 1996, el presidente Clinton se vio obligado a abandonar su oposición inicial a la ley Helms-Burton que cursaba en el Congreso, la cual buscaba castigar a los inversionistas de terceros países que utilizaran propiedades que habían sido expropiadas a los cubanos que emigraron hacia Estados Unidos. Voceros de grupos cubano-americanos anti-castristas han jugado un papel



vital en congelar la política estadounidense hacia La Habana dentro del marco rígido de la Guerra Fría.

Los haitianos, haitianos-americanos y sus aliados en Estados Unidos anotaron un éxito aún más notable en materia de política exterior. En 1994 estos grupos indujeron al gobierno estadounidense a derrocar el régimen de facto del general Raúl Cedras, retornando al poder al presidente expulsado Jean Bertrand Aristide. En esta campaña admirable, los haitianos sacaron el mejor provecho de los recursos políticos reducidos, habían comenzado a llegar a los Estados Unidos en números considerables a mediados de los cincuenta habiéndose consolidado económicamente en la región de Nueva York.

No obstante eran menos numerosos y no tan concentrados geográficamente como los inmigrantes cubanos. Coordinados hábilmente por Aristide sus consejeros y los aliados políticos en Estados Unidos después de 1991, los haitianos defendieron su caso efectivamente a favor de la oposición de los Estados Unidos al gobierno militar haitiano. Señalaron la legitimidad de Aristide como un presidente escogido por la gran mayoría de electores haitianos, el aislamiento de la junta como el único régimen no electo en el hemisferio occidental (además del de Cuba), y la evidencia abundante de abusos a los derechos humanos perpetrados bajo el mandato de Cedras. Ante todo, la coalición pro-Aristide utilizó el clima de crisis creado en Washington por varios episodios en los que miles de "balseros" llegaron a Estados Unidos provenientes de Haití, después de que los generales se tomaron el poder en septiembre de 1991. El gobierno estadounidense no quiso recibir a estos inmigrantes, pero no quería aparecer como racista o inhumano al devolverlos al clima de violencia de Haití. Sólo el reintegro de Aristide podría disuadir a los haitianos desesperados de embarcarse a las costas de la Florida. Cuando los esfuerzos exhaustivos para lograr un acuerdo negociado fallaron, el presidente Clinton envió 19.000 tropas en septiembre de 1994, para obligar a los generales a dejar el poder de una manera relativamente pacífica.

### *Casos de éxito mixto de cabildeo: nicaragüenses y salvadoreños*

El flujo de nicaragüenses a los Estados Unidos tuvo dos fases distintas: una demográfica y la otra política. Primero, miles de emigrantes relativamente prósperos se instalaron en el sur de la Florida luego de la victoria sandinista a finales de 1979. Estos inmigrantes, que muchas veces se aliaban con los críticos cubano-americanos de La Habana, le insistieron al gobierno de Estados Unidos que se opusiera al gobierno del FSLN en Managua. Las administraciones de Carter y Reagan adoptaron políticas antagónicas en cuanto al gobierno izquierdista y nacionalista de Nicaragua, pero inicialmente lo hicieron en función de sus propias preocupaciones estratégicas electorales e ideológicas. Los exiliados nicaragüenses en Miami y sus alrededores no persuadieron tanto a Washington para que adoptara una nueva línea de política exterior, sino que lo ayudaron en sus esfuerzos para desprestigiar al gobierno de Daniel Ortega. Varios líderes políticos de Miami se convirtieron a veces en el objeto de burla y crítica de críticos de la política estadounidense como el caricaturista de Doonesbury, Gay Trudeau.

La segunda ola de inmigrantes nicaragüenses, que llegaron en 1987 y después, estaba conformada principalmente por trabajadores urbanos. Huían del colapso económico nicaragüense que resultó de la guerra con los contras; estos inmigrantes rara vez llevaban a cabo un cabildeo en Washington sobre temas de política exterior.

Después del comienzo de la guerra civil en El Salvador, se estima que esta nación expulsó más de 465.000 emigrantes a los Estados Unidos. La presencia de los exiliados salvadoreños ciertamente afectó la política tanto hacia ellos como frente a su tierra nativa —temas que estaban tan mezclados que era difícil distinguirlos claramente. La política de Washington estaba influenciada principalmente por grupos en muchos sectores de Estados Unidos que simpatizaban con los salvadoreños y no por militantes salvadoreños. Grupos de la iglesia norteamericana, defensores de los derechos humanos, y críticos de la política estadounidense hacia Centroamérica se convirtieron en defensores de los inmigrantes salvadoreños (así como guatemaltecos), argumentando que se les debía dar asilo político en Estados Unidos ya que habían huido de situaciones de violencia auspiciadas por el gobierno estadounidense en sus países de origen.

Durante diez años, el gobierno estadounidense sostuvo tercamente que los salvadoreños estaban motivados simplemente por razones económicas, y que usualmente no podían demostrar un "temor de persecución bien fundado" si se hubieran quedado en su país (tal como lo requiere la ley de asilo de los Estados Unidos). Durante 1986-1987, la administración Reagan llegó tan lejos como para juzgar a varios miembros del clero y líderes laicos de entrar refugiados centroamericanos ilegalmente por los Estados fronterizos incluyendo Arizona. No obstante estos juicios sensacionalistas donde había evidencia que incluía casetes grabados secretamente en reuniones de la iglesia, tendió a desprestigiar la posición del gobierno. En 1989, la administración entrante de Bush decidió reducir su apoyo para la lucha antiguerrillera salvadoreña y al año siguiente reconoció en cortes estadounidenses que miles de peticiones de asilo centroamericanas habían sido rechazadas indebidamente, con base en razones de política exterior. El apoyo tardío de Washington al Plan Arias para la paz en Centroamérica, que llevó al acuerdo político de El Salvador en 1991, se debió en parte a la impopularidad interna de la oposición del presidente Reagan al asilo de los inmigrantes políticos salvadoreños.

### *Campanñas de cabildeo débiles e inefectivas*

México y República Dominicana han enviado grandes grupos de inmigrantes a los Estados Unidos, que han estado incentivados por razones económicas. Ninguna de estas grandes comunidades hispanas le han urgido efectivamente al gobierno de los Estados Unidos para que modifique su política hacia sus países. Hasta finales de los ochenta, el régimen mexicano gozó de una relativa estabilidad política, originada en el populismo y una astuta estrategia de cooptar a los opositores potenciales. Los inmigrantes de México, quienes usualmente buscaban trabajo más que una protección política, raramente percibían la necesidad de pre-

sionar a Washington para que se opusiera a los gobiernos de su país. Por otro lado, los mexicanos que establecieron residencias a largo plazo en los Estados Unidos, tampoco presionaban al gobierno estadounidense en favor de intereses de política exterior mexicana. La ciudad de México buscaba un acceso continuo a través de la frontera para los nuevos migrantes con rumbo al norte, pero los mexicanos una vez instalados en Estados Unidos no recibían con agrado la competencia laboral de nuevos inmigrantes, a pesar de que procedieran de su país de origen.

En todo caso, el gobierno mexicano trató de una forma constante de evitar que la migración se convirtiera en un tema importante en su trato con los Estados Unidos, y no buscó crear vínculos con residentes mexicanos en ese país sino hasta comienzos de los años noventa. La movilización más visible de mexicano-americanos sobre un tema de política pública estadounidense surgió en 1994, en marchas coloridas de militantes que se oponían a la Proposición 187 de California, un proyecto para negar los servicios públicos a los inmigrantes ilegales. Pero esas manifestaciones se trataron de las preocupaciones de los inmigrantes mismos, mas no con la política exterior de los Estados Unidos.

Los dominicanos también han sido relativamente despreocupados e inactivos en el cabildeo de política exterior. Mientras algunos de los inmigrantes dominicanos "pioneros" a finales de los sesenta eran virtualmente refugiados del conflicto político, éstos y la mayoría de aquéllos que los siguieron estaban preocupados principalmente con su progreso económico en Nueva York (y luego Miami). La política dominicana de partidos, era sin duda el foco principal de interés y de organización en las comunidades de inmigrantes dominicanos. Pero todos los partidos dominicanos mostraban vigor en Washington Heights, en Queens y otros vecindarios de migrantes; existía muy poco consenso que hubiera podido influir al gobierno estadounidense para favorecer a una u otra facción enfrentada en Santo Domingo. Los seguidores basados en Estados Unidos ejecutaron esfuerzos modestos de presión política del Partido Revolucionario Dominicano (PRD) en 1994, exhortando a la administración Clinton a oponerse a la conquista del presidente Joaquín Balaguer de un nuevo período de cuatro años a través del fraude electoral. Pero estas pequeñas campañas eran mínimas comparadas con las demostraciones de masas y las marchas que habían sido llevadas unos años antes por los haitiano-americanos seguidores del presidente Aristide en Nueva York.

### **Variables que influyen en el éxito o fracaso de cabildeo de los grupos de migrantes**

Seis factores a veces interactuantes, determinan muchos de los logros y frustraciones de migrantes de América Latina y el Caribe en sus esfuerzos por influir la política exterior estadounidense. Estas variables son: 1) la claridad y factibilidad político-administrativa de la acción propuesta hacia su país de origen; 2) la unidad y organización del grupo migrante alrededor del mensaje como un tema sobresaliente; 3) los recursos económicos y sociales disponibles para la

comunidad nacional de migrantes en los Estados Unidos; 4) la congruencia del mensaje del grupo con elementos claves de la ideología pública y de la élite estadounidense; 5) el éxito del grupo en reclutar aliados efectivos de la política de los Estados Unidos; y 6) el evitar convertirse en un estigma social o político en los Estados Unidos. Cada uno de estos factores se examina a continuación.

### *Claridad y factibilidad político-administrativa de la acción propuesta*

Hay una marcada ventaja política clara y factible en insistirle al gobierno estadounidense que adopte una línea de política exterior. La demanda política, "ideal" es la que puede ser pronunciada brevemente, repetida fácilmente y representada plausiblemente como algo dentro del alcance de la política de Washington. Los cubanos, haitianos y nicaragüenses se beneficiaron al impulsar estos mensajes, mientras los salvadoreños en materia de política exterior eran menos claros. A su vez, los proyectos políticos potencialmente disponibles para los mexicanos y dominicanos eran complejos y requerían de una frecuente revisión.

En un comienzo los cubanos que huyeron a los Estados Unidos después de 1959 exhortaban al gobierno de Estados Unidos para que adoptara una estrategia de fuerza al oponerse al régimen de Fidel Castro. Washington les correspondió al patrocinar la invasión a Bahía Cochinos, pero una vez fue revelada la debilidad de los esfuerzos militares el presidente Kennedy no quiso comprometer a las fuerzas militares estadounidenses para intentar salvar los invasores y su proyecto político. Al año siguiente, como parte de la resolución de la crisis de los misiles de Cuba, Estados Unidos prometió a la Unión Soviética que no invadiría a Cuba. Como alternativas políticas a la acción militar, la comunidad de migrantes apoyó vigorosamente los embargos comerciales y diplomáticos contra Cuba, adoptados por los Estados Unidos a inicios de los sesenta, argumentando que el aislamiento económico y político socavaría notablemente al gobierno revolucionario. Esta descripción política se ha aplicado de manera rigurosa por veinticinco años; más que habiendo decidido apoyar al embargo como un objetivo político entre muchos disponibles, organizaciones como la CANF fueron en efecto creadas por la campaña pro-embargo. Mientras este enfoque político disciplinado ha procurado muchos dividendos para la coalición de migrantes contra Castro, desde el fin de la Guerra Fría ha podido convertirse asimismo en una carga. Poderosos aliados potenciales de la CANF —incluyendo corporaciones multinacionales y muchos políticos estadounidenses— han empezado a argumentar que una mayor apertura hacia Cuba por parte de los Estados Unidos de hecho ayudaría a socavar la dictadura de Castro. Al insistir en que sólo el embargo puede proveer resultados favorables, Jorge Mas Canosa y otros líderes migrantes de línea dura han dado la apariencia de ser indebidamente rígidos, e incapaces de adaptarse a circunstancias políticas cambiadas.

Igualmente los haitianos se beneficiaron de un objetivo de política exterior conciso y claro: la restauración del presidente Aristide a su puesto. Durante los cinco años (1986-1991) desde la salida de la familia Duvalier hasta el golpe de estado del general Cedras, el objetivo político impulsado por la mayoría de los

exiliados haitianos al gobierno estadounidense, era más difuso: ayudar al surgimiento de la democracia en Haití. Algunas elecciones fueron vistas como una promoción de ese objetivo, pero no todas; algunos líderes prominentes fueron vistos como meritorios de apoyo, pero no todos. El exilio de Aristide, y el continuo reconocimiento de gran parte de la comunidad internacional, proporcionaron un foco claro que reunió exiliados haitianos y muchos de sus aliados en los Estados Unidos después de 1991. Para esta coalición restaurar a Aristide no era un objetivo que tenía que ser reexaminado y ajustado a la luz de los acontecimientos cambiantes; podría estar enfatizado por todos los medios posibles. Se puede notar que desde la intervención de los Estados Unidos en octubre de 1994, este consenso de política exterior entre los haitianos en Estados Unidos ha sido perdido en gran parte.

Los nicaragüenses y salvadoreños estaban también asociados con demandas de política exterior relativamente claras. Los exiliados conservadores anti-sandinistas no sólo favorecieron a los contras, sino que en algunos casos fueron contras ellos mismos. Mientras que en principio los salvadoreños buscaron asilo para ellos mismos y sus familias, esa campaña estuvo estrechamente vinculada en el escenario político estadounidense con intentos para eliminar la asistencia militar y de otro tipo al gobierno de El Salvador en su guerra civil.

La falta de proyectos políticos claros por parte de los mexicanos y dominicanos —quienes hubieran podido buscar apoyo para los gobiernos de sus patrias— sugiere que los opositores de los gobiernos respectivos gozan de una ventaja táctica en la concepción de un objetivo claro de cabildeo. Será más fácil ponerse de acuerdo y transmitir un mensaje negativo de política exterior que uno positivo, lo cual requiere de un complejo balance entre sub-objetivos y una frecuente corrección.

### *La unidad y organización del grupo migrante alrededor del mensaje como un tema sobresaliente*

El mensaje político más claro será relativamente inefectivo si no es lanzado a la arena política por un grupo de interés que esté unificado y/o bien organizado. Adicionalmente, las metas de política exterior deben importarle a todos los miembros involucrados en el grupo, por encima de otros reclamos que le puedan formular al gobierno estadounidense.

Los inmigrantes haitianos han resultado ser más unificados que organizados. Al organizar demostraciones masivas en Nueva York, en contra de las autoridades estadounidenses de salud pública (ver más abajo) y en apoyo del exiliado presidente Aristide, los haitianos anunciaron su llegada como un grupo de interés político militante en la capital de los medios de comunicación de los Estados Unidos. Sin lugar a dudas la buena voluntad de decenas de miles de opositores a la junta de Cedras para marchar y participar en reuniones de protesta contribuyó a persuadir a los formuladores de política estadounidense de actuar en contra de ese régimen. No obstante ninguna organización nacional de envergadura fue creada por la campaña pro-Aristide. Entre los cubanos, la or-

ganización ha tendido a exceder a la unida, especialmente en años recientes. La CANF se ha vuelto muy respetado como un grupo de cabildeo hábil y poderoso, comparado con los más diestros grupos de presión de Washington, como la Asociación Nacional del Rifle. Sin embargo, en los últimos quince años nuevas corrientes de opinión se han desarrollado entre cubano-americanos respecto a la política más apropiada hacia La Habana. Proponentes de varias etapas hacia la apertura cultural, económica, religiosa y política a la sociedad cubana se han presentado en Miami y otros sitios —y se han convertido en el blanco de las críticas y contra-demonstraciones apoyadas por la CANF. Este clima de intolerancia creado por anti-castristas de línea dura en la ciudad más grande del sur de la Florida no ha ofrecido un ejemplo respetable de las políticas que ellos pudieran perseguir en la Cuba pos-Castro. Para los inmigrantes de Cuba y Haití, los temas de política exterior fueron en efecto muy importantes superando otras potenciales preocupaciones políticas.

Si fuera posible "calificar" a los grupos de inmigrantes sobre estas variables, los salvadoreños y nicaragüenses obtendrían un saldo moderado (en el mejor de los casos) en cuanto a la organización, unidad y preponderancia. La mayoría de los salvadoreños que estaban atentos a la política probablemente hubieran deseado que el gobierno de los Estados Unidos persiguiera con menos furor las políticas que prolongaron la guerra civil de su país, pero muchos salvadoreños parecían enfocarse más en cuestiones económicas que en metas de política exterior. Ningún grupo de presión nacional salvadoreño se formó en torno al tema de la política exterior. Los nicaragüenses críticos de los sandinistas ayudaron a organizar los contras como hemos visto, pero ellos representaban minoría distinta que probablemente no hablaba por los exiliados más pobres y numerosos que llegaron de Nicaragua a finales de los ochenta.

Ni los mexicanos ni los dominicanos han actuado de una forma organizada para obtener sus objetivos más importantes en el área de política exterior. Los grupos de interés más significantes creados entre los mexicano-americanos han incluido la Liga del Ciudadano Unido Latinoamericano (Lulac), el Fondo Mexicano-Americano de Defensa y Educación (Maldef), el Consejo Nacional de la Raza, y la Federación de Campesinos. Todas estas organizaciones han puesto mucho más énfasis en el progreso social y económico de los mexicanos y los chicanos residentes en los Estados Unidos, que en las políticas de Washington hacia México. Como hemos visto, aunque las ramas extranjeras de los partidos políticos dominicanos han sido muy atractivas en la región de Nueva York, casi nunca han ejercido un cabildeo en Washington y sus prioridades han estado divididas políticamente sin ninguna unificación con base en su origen nacional.

### *Los recursos sociales y económicos disponibles para la comunidad nacional de migrantes en los Estados Unidos*

La Tabla 1 demuestra el tamaño de las siete poblaciones migrantes en los Estados Unidos que estamos analizando. Una vez un grupo de inmigrantes haya alcanzado cierto número —tal vez 150.000— la simple cantidad de miembros

que ésta contiene no parece afectar su influencia sobre la política exterior. Los mexicanos son muy numerosos, pero difícilmente afectan la política de los Estados Unidos hacia México, mientras que los haitianos —el segundo grupo más pequeño en la Tabla 1— persuadieron al gobierno estadounidense para que interviniera militarmente su patria.

Por otro lado, el cabildeo de los grupos de migrantes es afectado de forma significativa por el dinero, educación, tiempo libre y otras ventajas sociales que ellos poseen. En las condiciones predominantes es obviamente más factible que una campaña para lograr cierta influencia política, dirigida por abogados bien conectados, empresarios y escritores prospere, que una inventada por campesinos y obreros de fábrica. La Tabla 2 muestra los ingresos medianos de un hogar de los grupos nacionales que estamos examinando para 1990; el ingreso puede ser considerado como representativo de muchos otros recursos sociales. Con la excepción de los inmigrantes colombianos —tema que discutiremos más adelante— los grupos nacionales que estamos estudiando han influenciado la política exterior estadounidense en proporción directa a sus ganancias medianas de hogar. Estos hallazgos nos sirven particularmente para entender el éxito haitiano en persuadir a la administración Clinton para que actuara en contra del general Cedras y sus compañeros. Aunque los haitianos del área de Miami son notablemente pobres, la migración de Haití a la región de Nueva York comenzó hace cuarenta años, y la comunidad ha tenido tiempo para progresar socialmente y para reunir bienes que fueron utilizados en la campaña de cabildeo pro-Aristide.

**TABLA 1**  
PERSONAS VIVIENDO EN ESTADOS UNIDOS EN 1990 QUE NACIERON EN PAÍSES  
SELECTOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE POR NACIÓN DE ORIGEN

América del Norte	México	4.298.014
Región del Caribe	Cuba	736.961
	República Dominicana	347.858
	Haití	225.393
América del Sur	Colombia	286.124
América Central	El Salvador	465.433
	Nicaragua	168.659
Total		6.528.452

**Fuente:** Departamento de Comercio de Estados Unidos, Oficina de Censos, 1990 *Census of Population: The Foreign-Born Population of the United States*, Table 1.

### *Congruencia del mensaje de grupo con elementos claves de la ideología del público y de la élite estadounidense*

Las medidas de política exterior de los Estados Unidos solicitadas por los grupos de inmigrantes deben coincidir con los valores políticos y sociales abarcados por la política estadounidense. Como han notado los analistas del proceso político que produce la política exterior estadounidense, la ortodoxia ideológica

ayuda a introducir una nueva política de manera favorable, y suministra una guarda en contra de las disputas burocráticas que pueden descarrilar una iniciativa de política exterior. Hasta el fin de la Guerra Fría, el mensaje anticomunista de cubano-americanos se compaginó bien con las fuertes y predominantes opiniones tanto en la sociedad estadounidense como en el Estado. Con seguridad, a comienzos de los setenta algunos legisladores estadounidenses empezaron a tratar de limitar los costos presupuestales y sociales de recibir a tantos exiliados cubanos, pero esta medida no debilitó la dedicada oposición del gobierno a la revolución cubana. Durante los años después de que el bloque soviético (descrito por Reagan como "el imperio del mal") se desintegró, la CANF y organizaciones similares han tenido que esforzarse para enfatizar valores como los derechos humanos, el desarrollo de la democracia y los derechos económicos de aquellos cuya propiedad en Cuba fue expropiada después de 1959. Estos valores estadounidenses no ofrecen un fundamento tan firme o distintivo dentro del discurso político estadounidense como el anti-comunismo de la Guerra Fría.

TABLA 2

INGRESOS MEDIANOS DE HOGARES ENCABEZADOS POR PERSONAS NACIDAS EN PAÍSES SELECTOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, POR NACIÓN DE ORIGEN, 1990

Colombia	US\$29,139
Cuba	27,292
Haití	25,454
Nicaragua	24,944
El Salvador	23,533
México	21,926
República Dominicana	19,996

Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos, Oficina de Censos, 1990 *Census of Population: The Foreign-Born Population of the United States*, Table 5.

El mensaje pro-Aristide de los haitianos fue compatible con la ideología predominante de los Estados Unidos en varias áreas: oposición al autoritarismo, apoyo a los derechos humanos, y (más crucialmente) el rechazo al racismo. Ellos contrastaban de manera dramática la política complaciente hacia los "balseros" de Cuba (la mayoría de los cuales habían sido blancos antes de 1980) con los esfuerzos sistemáticos de Washington de excluir a los refugiados haitianos marítimos negros. Los opositores a la tolerancia hacia el general Cedras argumentaron exitosamente que Estados Unidos solamente podía abolir las medidas políticas racistas, especialmente la *refoulement* de los migrantes haitianos de alta mar, restaurando a Aristide.

Los nicaragüenses que buscaban afectar la política estadounidense se beneficiaron, como lo hicieron los cubanos, del credo anticomunista que prevaleció en Washington hasta finales de los ochenta. Sin embargo, opositores del régimen de Managua perdieron alguna legitimidad en el escenario político esta-



dounidense debido a su cercana asociación con la CIA, el coronel Oliver North y otros extremistas. Los estadounidenses promedio podrían no simpatizar especialmente con Daniel Ortega, pero tampoco aprobaban el minado de las habías nicaragüenses o la diversificación de fondos para la venta ilegal de armas para debilitar a los sandinistas. En 1990 la victoria de Violeta Chamorro en las elecciones presidenciales de Nicaragua terminó con las campañas de cabildeo de los exiliados nicaragüenses, justo cuando la Guerra Fría estaba concluyendo.

Las peticiones hechas en favor de los inmigrantes salvadoreños eran muy congruentes con las preocupaciones de derechos humanos que se habían popularizado por la administración Carter. Sin embargo, voceros de aquellos que habían huido de la violencia política salvadoreña cargaron con la desventaja de defender una posición que podía mostrarse como indiferente a la penetración comunista en el hemisferio occidental. La falta de claridad en los mensajes dominicanos y mexicanos sobre política exterior significó que el tema de la "armonía" entre éstos y los valores estadounidenses no adquirió importancia.

### *El éxito del grupo en reclutar aliados efectivos de la política estadounidense*

Es axiomático que los políticos en las naciones democráticas tiendan a responder a las presiones de los grupos de presión numerosos y bien organizados. Para multiplicar el impacto político de sus campañas de cabildeo, los grupos de migrantes del hemisferio occidental que más éxito han tendido en influenciar la política exterior de los Estados Unidos han buscado vincular sus preocupaciones hábilmente a los intereses de otras organizaciones políticas poderosas. Los haitianos congregaron la coalición más diversa de aliados políticos. Además de generar fuerza dentro de sus propias filas, que era limitada en comparación con el número, riqueza y proporción de ciudadanos naturalizados entre los cubano-americanos, los haitianos unieron aliados que incluían al Congressional Black Caucus, Joseph Kennedy III y otros miembros del Congreso, prominentes afro-americanos como el campeón de tenis, Arthur Ash, y el oficial de trabajo, Randall Robinson, defensores de derechos humanos, elementos de la AFL-CIO, y abogados estadounidenses de interés público. Esta campaña diversa pero bien orquestada hizo un uso extraordinario del sistema judicial y de los medios de los Estados Unidos para desprestigiar e impedir políticas estadounidenses que rechazaban a los "balseros" haitianos y consentían a la dictadura de Duvalier.

Los grupos de presión cubanos reunieron una coalición de aliados en la política estadounidense, menos diversa pero más duradera, incluyendo el movimiento conservador moderno que "maduró" durante los sesenta en la política estadounidense, justo cuando la CANF estaba surgiendo. Para los políticos de derecha —predominante aunque no exclusivamente republicanos— como Barry Goldwater y Ronald Reagan, la presencia de un régimen comunista en La Habana era reprochable casi visceralmente. Estos voceros de la "nueva derecha" adquirieron grandes ganancias políticas al criticar a las administraciones Kennedy/Johnsons y Carter por ser muy blandas con el gobierno de Fidel Castro.

En efecto, hasta la fecha cualquier aspirante presidencial que espera predominar en la Florida se convierte en un aliado potencialmente poderoso del proyecto pro-embargo de los exiliados cubanos.

Los inmigrantes nicaragüenses lograron alguna influencia política mediante alianzas con los cubanos anti-castristas, pero encontraron muy pocos aliados adicionales en el escenario político estadounidense. Por otra parte, los reclamos de los exiliados salvadoreños llegaron a los oídos de la política estadounidense casi exclusivamente a través de los grupos de interés que promovían su causa. Éstos incluían grupos jóvenes de la izquierda que se remontaban al movimiento de resistencia a la guerra de Vietnam (ej. Comité Internacional de Solidaridad con el Pueblo de El Salvador, Cispes). El elemento más importante de la coalición pro-salvadoreña era una red nacional de Iglesias y gobiernos locales que declaraban y a veces demostraban abiertamente su determinación para ofrecer santuario a aquellos salvadoreños que huían de la violencia política. Se volvió algo común presenciar conferencias de prensa en las cuales eminentes y respetados metodistas y presbiterianos, a veces en Estados conservadores como Arizona, presentaban a grupos de refugiados salvadoreños que con frecuencia usaban máscaras para evitar su identificación y represalias contra sus familias.

La administración Reagan sólo socavó su propia posición pública al juzgar torpemente a estos nuevos participantes en el proceso de cabildeo de política exterior, y el gobierno de Bush que lo sucedió se dio por vencido en 1990. Los mexicanos y dominicanos rara vez han buscado respaldo en la política estadounidense acerca de temas de política exterior.

### *El éxito de evitar ser estigmatizado política o socialmente en los Estados Unidos*

Un grupo de inmigrantes puede tener unidad y poseer un mensaje claro que sea congruente con otros valores de la política de Estados Unidos, pero tendrá una gran desventaja si éste conlleva un estigma social o político. Si una proporción importante de la élite o del público estadounidense ven a un grupo particular de inmigrantes de una forma que denigra su carácter o reputación, será difícil para este grupo obtener una audiencia para expresar sus preferencias en materia de política exterior. Dos ejemplos que claramente vienen al caso son el de los haitianos y de los cubanos en los Estados Unidos.

En 1986 cayó la dictadura de Duvalier en Haití, cinco años después de que las autoridades de salubridad pública habían reconocido la epidemia mundial del Sida. En la medida en que cientos de miles de haitianos que vivían en los Estados Unidos comenzaron a presionar a Washington sobre temas de política exterior, descubrieron que las agencias americanas de salud pública habían declarado que tener origen haitiano constituía un "factor de riesgo" para la infección de VIH y la propagación del Sida. Los epidemiólogos que examinaban los antecedentes de pacientes con VIH y Sida incluyeron los contactos con Haití como un factor asociado con esta nueva infección mundial, conjuntamente con otros factores incluyendo la homosexualidad masculina, la dependencia de dro-

gas intravemosas, y la relación con ciertas regiones del África. Los haitianos y haitiano-americanos estaban indignados con lo que ellos consideraron una imposición de gran deshonra hacia su nacionalidad, en una época en la que el temor público de contagio con el virus VIH era excepcionalmente alto. En la ciudad de Nueva York, los haitianos llevaron a cabo su primera demostración masiva como un grupo migrante de presión, condenando la odiosa categorización hecha de ellos por el gobierno federal. Sorprendidos los políticos y funcionarios públicos descubrieron que los haitianos, un grupo que nunca en los años anteriores había sido activo en la política de la ciudad podían convocar a más de cincuenta mil personas, en un clima frío y protestar sobre un tema que los atañía profundamente. En pocos meses, los funcionarios estadounidenses de salud pública reevaluaron sus estadísticas y eliminaron como factor de riesgo para el VIH/SIDA el origen haitiano concluyendo que el análisis de su información había sido muy simplista.

El éxodo de los balseiros de Cuba en 1980, que llevó aproximadamente 125.000 migrantes a los Estados Unidos, originó un estigma que trajo a la realidad a los cubano-americanos. En un comienzo el éxodo masivo parecía reforzar la imagen de "minoría modelo" que los emigrantes cubanos habían cultivado cuidadosamente en los Estados Unidos. Miles de ciudadanos cubanos se habían hacinado en la embajada peruana en La Habana, respondiendo así a la invitación ingenua del presidente Fidel Castro para que buscaran asilo allí. Cuando el gobierno cubano abrió el puerto de Mariel, cerca de La Habana, como un lugar en donde los exiliados cubanos de la Florida podían recoger libremente a sus pariente que desearan dejar la embajada peruana, cientos de embarcaciones pequeñas zarparon hacia el sur para recoger estos refugiados del comunismo. Esta ola de emigrantes fue denominada popularmente como los "marielitos".

Sin embargo, el régimen cubano obligó a que las embarcaciones del éxodo de los balseiros también llevaran hacia los Estados Unidos criminales liberados, pacientes de hospitales mentales, homosexuales, además de los asilados de los terrenos fértidos de la embajada. Castro pretendió asegurarse que existiera cierta veracidad en cuanto a la connotación de los marielitos como "escoria de la sociedad". A medida que miles, aunque no todos, de aquellos que se habían embarcado en Mariel fueron internados en campamentos en los Estados Unidos continentales y Puerto Rico, los funcionarios estadounidenses se convencieron de que el gobierno cubano había infiltrado algunos *agentes provocadores* en el flujo migrante. Estos agentes pudieron haber ayudado a promover violencia y el descontento en las prisiones americanas generando publicidad que abochornó políticamente a la administración del presidente Carter.

Para los líderes cubano-americanos, los migrantes balseiros provenientes de Mariel se habían convertido en una fuente de preocupación y de orgullo. Diariamente los marielitos eran presentados en la televisión y periódicos estadounidenses como posibles parias sociales o como agentes de un gobierno enemigo. También estaba quedando claro que los participantes del exilio de 1980 tendían a ser más pobres, menos educados y más negros que las oleadas anteriores de emigrantes cubanos. Este cambio en las características sociales era comparable con las tendencias de otros flujos migrantes hacia los Estados Unidos desde

naciones del hemisferio occidental, pero no era bienvenido por algunos cubano-americanos. Para mitigar esta tendencia hacia la estigmatización social, el establecimiento cubano del sur de la Florida aceptó la política que la administración Carter había diseñado durante el verano de 1980 después de mucho debate interno: la de prohibir viajes adicionales de rescate hacia el sur hasta Mariel. Habiendo pasado la emergencia de la migración los supuestos criminales y agentes cubanos fueron detectados, detenidos y eventualmente regresados por el gobierno estadounidense a Cuba. La gran mayoría de marielitos recibieron asistencia, empleo y fueron asimilados por el enclave del exilio cubano alrededor de Miami. El daño de la imagen pública de los cubano-americanos en los Estados Unidos fue contenido y a través del tiempo reducido en gran proporción.

El estigma no ha sido un problema especial para los nicaragüenses, salvadoreños o mexicanos, más allá de las limitaciones de su reputación derivadas del estatus ocasional (o común) de indocumentados o de la actitud racial y nacional de discriminación hacia los hispanos y/o inmigrantes negros que infortunadamente es muy común en los Estados Unidos. Para algunos dominicanos la asociación con el tráfico de narcóticos en la ciudad de Nueva York ha constituido un estigma que contrasta con la percepción generalmente benigna del público estadounidense acerca de los dominicanos. Queda aparentemente claro, como discutiremos próximamente, que la imagen de los colombianos en los Estados Unidos tiende a sufrir de la misma carga.

### **Obstáculos y estrategias para los colombianos en los Estados Unidos que buscan cambiar la política estadounidense hacia Colombia**

Existe una investigación muy limitada acerca de la sociología, los objetivos y la organización de colombianos en los Estados Unidos. Pero inclusive utilizando la poca información científica disponible nuestro análisis sugiere que será difícil que los migrantes colombianos en los Estados Unidos influencien la política de Washington hacia su país de origen. Examinemos el récord y el potencial del cabildeo de los colombianos bajo la luz de las seis variables que acabamos de repasar.

Generalmente los inmigrantes colombianos no han articulado un mensaje vigoroso y efectivo para los legisladores de la política exterior estadounidense. En las relativamente raras oportunidades en las que los colombianos se han movilizado con este objetivo, han buscado un tratamiento justo y un mayor entendimiento hacia Colombia y hacia los muchos desafíos que enfrenta este país. Inmediatamente, mensajes como éstos suscitan esta clase de mensaje positivo que apoya a un gobierno fuente de migrantes. Ha sido difícil para los migrantes de muchas naciones formular y transmitir preguntas acerca de qué constituye tratamiento justo y de cómo el gobierno buena parte propende por la consecución de aliados dentro de otros grupos de interés en los Estados Unidos. Se podrían buscar partidarios potenciales en los inversionistas (tanto actuales como potenciales), empresas estadounidenses que comercian con Colombia, académicos y estudiantes, voluntarios de los Cuerpos de Paz que han regresado

después de trabajar en Colombia, y grupos de inmigrantes de otras naciones del hemisferio occidental. Puede existir una oportunidad muy especial para aliarse con algunos grupos mexicano-americanos que sólo recientemente han experimentado la mala reputación que algunos medios de comunicación estadounidenses proyectan sobre los inmigrantes de naciones relacionadas con el tráfico internacional de drogas. Por otro lado, es probable que los colombianos en los Estados Unidos deban esperar cambios políticos en su propio país antes de que puedan redactar un mensaje convincente de cabildeo compatible con la ideología actual de Estados Unidos y que les permita reducir el estigma político que con frecuencia los afecta actualmente. Sería totalmente irreal esperar que el tráfico de drogas se pueda erradicar en Colombia al igual de lo que sucede dentro de los Estados Unidos. A pesar de todo, un cabildeo efectivo por parte de los inmigrantes dentro de los Estados Unidos requiere de una administración nacional en Colombia que presente un perfil convincente totalmente separado del negocio de los narcóticos y que pueda diferenciar su autoridad efectivamente del poder de los narcotraficantes.

## COLOMBIA Y LOS ESTADOS UNIDOS: CULTURA, MINORÍAS Y RELIGIÓN

Fernando Uricoechea\*

### Cultura

*"Where is the Life we have lost in living?  
Where is the wisdom we have lost in knowledge?"  
T.S. Elliot, Choruses from "The Rock".*

La significación del concepto de cultura para el análisis social está rebasando hoy los límites estrictamente antropológicos dentro de los cuales había sido situado de ordinario. Primero fueron las teorías posmodernas las que comenzaron a tomar conciencia de su significación central para la constitución de la vida social contemporánea. Ahora es la misma ciencia política la que se suma al coro y que lleva a Huntington, por ejemplo, a vaticinar que los conflictos mayores del futuro serán de tipo cultural<sup>98</sup>.

Si la cultura recoge y expresa las disposiciones y las actitudes básicas de un pueblo, es de esperarse que su papel varíe según que la comunidad tenga el status de un Estado-nación insular y periférico o el de un Estado imperial y central. Esas disposiciones y actitudes necesariamente condicionan los modos típicos de la sensibilidad colectiva y, por consiguiente, contribuyen a moldear la identidad nacional. La convicción norteamericana según la cual dicha nación está signada por un "destino manifiesto", por ejemplo, no es apenas un elemento ideológico que ayuda a legitimar las aspiraciones expansionistas de un otrora joven imperio: es, también, un modo de experimentar solidaridad con el Estado con el cual me identifico. En tales condiciones, ese "destino manifiesto" deja de ser un designio meramente político para convertirse, también, en una vivencia cultural, en un sentimiento colectivo.

Lo anterior haría pensar que la cultura nacional de un gran Estado goza de un estatuto más significativo —si no fenomenológicamente, al menos analíticamente— que la de un Estado-nación de carácter periférico. Por paradójico que parezca, no obstante, el Estado norteamericano no ha desempeñado un papel ni activo ni consciente en el desarrollo de su cultura nacional. Sencillamente ha confiado en el vigor de su sociedad civil y ha dejado que ésta, por medio de sus grupos religiosos, económicos y locales, le vaya dando cuerpo y savia a esa mis-

\* Sociólogo Universidad Nacional.

ma cultura. La *nación*, no el Estado, ha sido la responsable de la formación y del desarrollo de la cultura norteamericana<sup>99</sup>.

Las circunstancias de la formación cultural colombiana contrastan de modo significativo con las norteamericanas. En Colombia el Estado ha sido el creador de la nación y, *a fortiori*, de la cultura. Como en el resto de América Latina, una experiencia histórica insólita e inédita en otras latitudes hizo que las naciones precolombinas existentes al llegar el imperio español fueran prácticamente arrasadas de forma tal que la sociedad colonial que las substituye fuera el producto directo de la acción de aquella entidad estatal. Mientras que el proceso de formación estatal en Oriente, Europa y Estados Unidos es posterior a —y, en algunos casos, concomitante con— el proceso de formación de las nacionalidades, en América Latina las nacionalidades son el producto directo de un proyecto imperial<sup>100</sup>.

Los contrastes entre esas dos culturas no se detienen, sin embargo, en las peculiaridades de su formación. Se extienden, asimismo, a sus contenidos y orientaciones básicas. Los Estados Unidos son los herederos de la gran transformación europea que dio pábulo a la modernidad: la revolución religiosa que inaugura el surgimiento del protestantismo y la revolución científico-racional que culmina con el Iluminismo. En esos dos grandes accidentes históricos descansa, para decirlo con otras palabras, la revolución burguesa que distanció definitivamente a buena parte de la Europa Occidental de la influencia de la tradición. Esos cambios portentosos, junto con el vigoroso desarrollo de la sociedad de mercado en su propio suelo, le imprimieron su orientación decisivamente individualista y utilitarista a la cultura y a la orientación de la conducta norteamericanas.

El destino cultural de la América Ibérica, la matriz del perfil cultural colombiano, no pudo ser más dispar. Aquí la tradición no fue desplazada por la modernidad sino, por el contrario, aupada gracias a la ayuda de la Contrarreforma, de la Inquisición y del aristotelismo tomista con su visión orgánica y jerárquica del cosmos<sup>101</sup>. En el caso colombiano, esta orientación cultural radicalmente conservadora y pre-moderna se vio reforzada por la notoria y excepcional presencia de la Iglesia católica en la vida institucional de la nación hasta la creación del Frente Nacional y por la política republicana temprana de corte bárbaro contraria a la aceptación de cualquier flujo inmigratorio. Frente al atomismo de la cultura moderna, en nuestras latitudes se optó por el tomismo de la cultura ibérica<sup>102</sup>. Sin duda, el proceso de industrialización y la plétora de transformaciones habitualmente asociados a él han propiciado cambios significativos en algunos aspectos de la cultura colombiana contemporánea principalmente desde comienzos de la década de los años sesenta del siglo actual. Pero es importante calificar ese proceso en esencia como un caso más de lo que Barrington Moore acertadamente denominó hace tres décadas como modernización conservadora, o sea, una transformación restringida al ámbito de la esfera económica.

El proceso de modernización de la sociedad norteamericana, en cambio, trascendió la esfera estrictamente económica y se hizo extensivo al mundo de la cultura y de la vida política. Ese proceso se cristaliza según algunos hacia 1890 y según otros hacia 1914 cuando, al decir de unos cuantos, comienza de verdad

el siglo XX. Los Estados Unidos deja entonces de ser la sociedad aldeana continentalmente aislada y espiritualmente protegida por sus múltiples denominaciones religiosas protestantes y sus sectas evangélicas. Poco a poco, su fresco protagonismo internacional en la esfera política y en la esfera económica fue dándole forma —tras la liquidación del capitalismo tradicional y de su aparición como poder hegemónico— a la constitución de una nueva sociedad, más cosmopolita, más vulnerable militarmente, con un Estado de bienestar centralizado y tensionado, hasta hace muy poco, por los vaivenes de la Guerra Fría. Esa sociedad moderna está, paradójicamente, compuesta, por un lado, por elementos y retazos de una cultura regional de arraigada orientación tradicional como son su fundamentalismo religioso, su nativismo cultural y su conservatismo económico y, por el otro, por una élite metropolitana altamente educada y liberal cuyos valores, de alguna forma, preanuncian la dirección dominante de los cambios culturales más significativos en la actualidad.

Pero con el nuevo siglo —con la transición de la nación al imperio; de la aldea a la metrópolis; del aislacionismo al internacionalismo— se dio asimismo la aparición de un nuevo discurso moral en el seno de la cultura norteamericana que comenzó a poner el énfasis en los *valores* antes que en la *virtud*. La sustitución de la virtud por los valores, por supuesto, es un rasgo de la modernidad que no es, de ninguna manera, exclusivo del contexto norteamericano. De hecho, el nuevo vocablo —siempre empleado en el plural— surge inicialmente en suelo europeo: su origen es nietzscheano y su “vulgarización” como categoría científica y cultural es al principio responsabilidad de la sociología de Max Weber y luego de la teoría sociológica y antropológica contemporánea. Como rasgo de la modernidad, el énfasis en los valores hace referencia a las creencias y actitudes morales de cualquier sociedad y no, como la virtud, a las disposiciones morales típicas de “la vida y la sociedad buenas”. Insinúan, con un estruendo sordo, la relativización de la moral: no hay bien ni mal, ni vicios ni virtudes, sólo valores. Estos valores, moralmente obtusos según la feliz expresión de Leo Strauss, son éticamente neutros y denotan apenas la especificidad de los usos, las convenciones y las costumbres de una comunidad<sup>103</sup>. Antes del surgimiento de la modernidad la virtud tenía una dimensión eminentemente pública. El hombre virtuoso representaba un ideal colectivo y, en cuanto tal, gozaba de ascendencia pública y autoridad moral. Hoy en día, en cambio, las virtudes están asociadas con la vida privada y, en especial, con la vida marital y sexual.

El nuevo discurso moral norteamericano, entonces, gira alrededor de los valores familiares y sus manifestaciones en cuestiones como la ilegitimidad, el aborto, el homosexualismo y el alcoholismo. Este discurso ha venido a reemplazar al anterior discurso de corte protestante y victoriano que estaba vinculado con virtudes como trabajo, disciplina, austeridad y otras formas de conducta que tenían que ver mucho más con el carácter y la vida pública<sup>104</sup>.

Con todo, la aparición de ese nuevo discurso no tiene nada de accidental. Podría afirmarse, con justeza, que corresponde al debilitamiento de una cultura eminentemente puritana, como lo fue la norteamericana hasta inicios del siglo XIX y su gradual sustitución por otra marcadamente evangélica y fundamentalista que fue ganando, década tras década, primacía sobre la orientación purita-



na de los tiempos coloniales. Lo que sorprende, más bien, es por qué los valores más afines al fundamentalismo evangélico tardaron tanto tiempo en desplazar del centro del sistema de valores norteamericanos las orientaciones morales típicamente puritanas.

La nítida correspondencia entre discurso moral y contexto religioso en el campo de la cultura norteamericana no tiene equivalente en el caso colombiano. Para comenzar, ese contraste es explicable habida cuenta del papel secundario que, pese a todo, juega la cultura religiosa en el seno de la sociedad colombiana. Porque Colombia es habitualmente considerada, desde luego, como una nación ostensiblemente católica. Pero esa "vocación" es mucho más formal que real. Más, si se quiere, "institucional" que propiamente "vivencial". Y además, como corresponde de forma típica a situaciones en las cuales predomina el espíritu de *la Iglesia* frente al de *las sectas*, la religiosidad colombiana ha tendido a ser hasta ahora más individual que colectiva, más orientada hacia el "yo" que hacia el "nosotros". Se podría afirmar, en suma, que en Colombia predomina una cultura católica—que, en cuanto tal, ha contribuido a definir las actitudes y disposiciones normativas del yo hacia el mundo— sobre una religiosidad católica—que vincula densa y activamente al creyente a las formas establecidas del ritual y del culto— mientras que en los Estados Unidos la cultura religiosa y la religiosidad van armoniosamente cogidas de la mano.

Al lado del extraordinario papel que juega la dimensión religiosa en la constitución de la cultura norteamericana contemporánea, hay otro no menos decisivo y sorprendente para una nación que ha entrado de lleno en la senda de la modernidad y de la secularización: su antiintelectualismo. Rasgo, dicho sea de paso, tan ostensible que ha merecido su estudio detallado por un eminente historiador norteamericano<sup>105</sup>.

Fuerza históricamente intermitente y cíclica pero anterior inclusive, a la misma identidad nacional, el antiintelectualismo genera una actitud de resentimiento con, y de suspicacia hacia, la vida del espíritu, sus representantes y sus estilos de vida. Ese antiintelectualismo puede ser rastreado en diversas fuentes. Una de ellas, para comenzar, fue el llamado primitivismo colonial originado a raíz de la huida de la "fastidiosa", por civilizada y decadente, Europa y que estimulaba la colonización de la frontera y el retorno al espíritu original del Cristianismo primitivo. Otra fuente estuvo representada por el mundo de los negocios y su pragmatismo "machista" que repudiaba como "femenina" toda preocupación y trato con el mundo de la cultura y del intelecto y cuya versión en el mundo de la política se plasmó en el menosprecio jacksoniano por los especialistas y los expertos. Con todo, la fuente más decisiva—como era de esperarse en tratándose de la dinámica cultural norteamericana— hay que buscarla en el seno de su historia religiosa y, en particular, del influjo formidable, avasallante y torrencial del movimiento evangélico y su emocionalismo típico. En efecto, mientras que el establecimiento británico fue capaz de domesticar al movimiento evangélico por medio de las antiguas Iglesias litúrgicas de orientación normativa, en los Estados Unidos las Iglesias protestantes tradicionales sucumbieron ante la avalancha frenética del evangelismo y de sus sectas. Junto con aquellas Iglesias naufragó, desde luego, su clero *profesional* con su caracte-

rística actitud racionalista y su énfasis en la interpretación y el discurso racional y, *a fortiori*, la idea misma de una formación intelectual y doctrinaria como requisito absolutamente necesario para el ministerio sacerdotal.

La cultura colombiana, en cambio, ha sido del todo ajena y hasta opuesta a cualquier orientación antiintelectual. La habitual jactancia por las ejecutorias nacionales en el campo de la gramática y las leyes; "el fácil y espontáneo respeto nacional a las figuras sacralizadas del saber, o doctores"; el énfasis en el empleo apelativo de "doctor" en el trato cotidiano —todos estos son indicios impresionistas del valor que representa la educación y el cultivo intelectual en Colombia<sup>106</sup>. Esa orientación se nutre de unas pocas fuentes. Una de ellas la representa el impulso ilustrado de la dinastía Borbón al final del período colonial. Otra, bien estudiada primero por Alejandro López y después por Frank Safford, es atribuible al arraigado menosprecio cultural colombiano por todo lo práctico y lo manual. Ese menosprecio, por otra parte, es un ingrediente culturalmente solidario, *faute de mieux*, con el fastidioso énfasis en la urbanidad como rasgo cuasi-estamental de distinción social y de conducta hidalga. No es de sorprender, así, que el inmarcesible *Manual de urbanidad* de Carreño haya gozado de tal popularidad que durante varias décadas tuviera más ediciones que ningún otro libro. Todo lo anterior hace pensar que la veneración por el saber y las letras —el ideal del letrado— haya tenido una función mucho más simbólica que propiamente instrumental y, en particular, que su empleo como rasgo de estilización de la conducta personal cumpla un papel importante para la definición del status social en una sociedad —que alguien hubo de llamar del Tíbet latinoamericano— con muy bajos niveles de movilidad social.

Algunos de esos rasgos, sin embargo, tendrán que ser revisados tarde o temprano como resultado de los cambios en la estructura social —y sus repercusiones en la estructura del carácter— provocados por el advenimiento de la modernidad. Si la modernidad se puede identificar sociológicamente a partir del proceso de diferenciación institucional de las esferas política y religiosa de forma tal que la esfera de lo secular no queda más integrada ni subordinada a la esfera de lo sagrado, entonces Colombia entró a hacer propiamente parte del mundo moderno a partir del Frente Nacional.

El Frente Nacional representa, en efecto, el canto del cisne del viejo orden oligárquico y señorial. Porque es entonces cuando se inicia el proceso de *civilización* y de domesticación de las costumbres políticas y el proceso de secularización y de racionalización de los valores y de los sentimientos políticos o, mejor aún, la transformación de las pasiones políticas —hasta entonces lastradas por la identidad o status religioso— en intereses. La vieja y centenaria complicidad entre política y religión es entonces hecha trizas gracias a la sustitución de la Iglesia por las Fuerzas Armadas como nueva fuente tutelar del Estado.

Hasta el día de hoy, las ciencias sociales en Colombia no han asumido de forma sistemática el reto de analizar en profundidad los pliegues que la modernidad ha hecho surgir sobre el espacio institucional del orden tradicional. Pero si esa modernidad se caracteriza —al lado de los cambios político-institucionales reseñados sintéticamente en los dos párrafos anteriores y más allá de indicadores epidérmicos como industrialización, urbanización y escolarización—

por la emancipación del yo con respecto a sus vínculos adscriptivos y, *a fortiori*, por el primado de la *elección* como opción *práctica* para la definición de la conducta, no cabe duda alguna de que la irrupción frenética de sectas y movimientos religiosos heterodoxos en las tres últimas décadas constituye una rotunda expresión de los nuevos tiempos.

Otro es el caso, finalmente, con los Estados Unidos. No sólo porque la diferenciación institucional entre Iglesia y Estado se remonta a sus orígenes como Estado-nación —y podríamos, entonces, decir, con alguna propiedad, que Estados Unidos nació siendo moderno— sino, asimismo, porque desde hace aproximadamente unas dos o tres décadas trascendió el estadio de la modernidad para ingresar en el de la posmodernidad. Estas son palabras mayores, materialmente preñadas, y no carreta académica, formalmente inflada. Porque la posmodernización constituye una genuina revolución cultural silenciosa que implica una nueva *Weltanschauung*, un nuevo *ethos* cultural. Significa, ni más ni menos, la transición del predominio de los valores materiales con su énfasis anonadante en la seguridad económica —*bref*, en la supervivencia— al predominio de valores “posmateriales” que acentúan la expresión autónoma del yo y la calidad de la vida. Significa, desde otra perspectiva, la sustitución incoada del mundo de la racionalidad instrumental —el mundo, esto es, de la eficiencia económica, de la administración burocrática y de la racionalidad científica— con su acento mezquino en los medios y en el cálculo racional propia de la modernización desde los albores de la Revolución Industrial y de la ética protestante —p.e. la espantosa “jaula de hierro” proféticamente anunciada por Max Weber— por un mundo, también presagiado de forma profética por Emilio Durkheim, donde reina la autonomía individual, la capacidad de autoexpresión y la búsqueda graciosa y espontánea de estilos alternativos de vida en los cuales se vuelven prioritarios la necesidad de pertenencia y de participación, la insistencia en una ocupación interesante y gratificante, la satisfacción estética e intelectual y el uso creativo del tiempo libre, entre tantos otros aspectos.

Por supuesto, la caracterización típico-ideal anterior del significado de la posmodernidad no quiere decir que la sociedad norteamericana en su totalidad haya entrado, *en bloc*, a dicho estadio. Si bien el nivel de desarrollo económico sitúa de un tiempo para acá a los Estados Unidos en el pequeño grupo de países que accedieron a dicho estadio, la difusión y generalización de los rasgos culturales asociados a la posmodernidad se da primero en las cohortes más jóvenes que, como tales, no tienen que romper resistencias de formas anteriores de socialización. Y en los sectores más prósperos de la población para los cuales la sobrevivencia material dejó de ser precaria y afanosa y puede, por lo tanto, darse por sentada. La naturaleza intergeneracional de estos procesos de cambio cultural hace que, por un tiempo, convivan las viejas y las nuevas formas de orientación cultural<sup>107</sup>. Pero de todos modos, la tendencia hacia esa portentosa transformación cultural ya se inició hace unas dos o tres décadas.

## Minorías

"Home is where one starts from".

T.S. Elliot, *Four Quartets*.

El analista desprevenido puede imaginarse de manera equívoca que la cultura es un universo homogéneo. Esa ilusión no le está permitida en ningún caso al analista de las minorías. Ellas son, de entrada, una expresión contundente del carácter heterogéneo y multifacético de cualquier sociedad que las contenga. Representan, además, un fenómeno sociológicamente *extravagante* en la medida en que constituyen *comunidades morales* con un intenso sentido de identidad —islas que ocupan un pequeño espacio en una vastedad oceánica— en el seno de *sistemas sociales* en los cuales las dimensiones funcionales juegan un papel más protuberante que la identidad de grupo y la comunidad de sentimientos. Dado el papel decisivo que juega la diferenciación funcional como forma dominante de integración de los diversos sectores institucionales de las sociedades modernas, era inevitable, entonces, la visibilidad pública de grupos humanos que, a contracorriente, se definiesen ellos mismos en términos de criterios adscriptivos —origen étnico, racial, religioso, nacional, geográfico, etc.— ajenos a los de la modernidad. La integración armoniosa de las minorías constituye, así, un importante desafío al proyecto de la modernidad.

En efecto, la ostensible y problemática aparición de las minorías en la escena pública desde la segunda mitad del siglo XX en tantos lugares y naciones puede ser interpretada desde una doble y complementaria perspectiva: en primer lugar, como una reacción de las minorías frente a la abusiva pretensión del proceso de modernización de eliminar cualquier criterio adscriptivo como fuente de creación de comunidades y, en segundo lugar, como una impaciencia fastidiosa por parte de "el sistema" para presionar a dichas minorías a someterse a criterios exclusivamente socioeconómicos de integración funcional.

En el caso colombiano, la cuestión de las minorías demoró en aparecer como tema de la agenda pública y sólo en la última década —y a partir, sobre todo, de la Constitución de 1991— su agitación ha sido notoria gracias a la apertura de espacios públicos para la divulgación de sus necesidades<sup>108</sup>. A diferencia del caso norteamericano donde conviven las minorías raciales y étnicas, por un lado, y, por el otro, las minorías de inmigrantes, Colombia recoge, en esencia, minorías del primer tipo, ya sea de origen precolombino, como es el caso de las naciones indígenas o ya de origen colonial, como es el caso de los grupos de esclavos negros liberados en 1851. De hecho, dada la tradicional aversión del Estado colombiano a aceptar inmigrantes —práctica que se remonta a la administración de Santander a comienzos de la vida republicana y que se encuentra por igual en la sociedad colonial norteamericana donde fue superada sólo por la imperiosa necesidad de mano de obra barata— las minorías de inmigrantes son relativamente insignificantes y, entre ellas, sólo juegan un papel destacado las familias sirio-libanesas que ingresaron en el territorio colombiano durante la primera mitad del siglo XX durante el período de entreguerras.

Las minorías indígenas colombianas constituyen, en rigor, las únicas minorías de tipo étnico. Representan más o menos un 2% de la población o 700.000

indígenas aun cuando en términos de diversidad étnica Colombia es superada en América Latina sólo por Brasil. Su población —compuesta por ochenta y un grupos étnicos que hablan sesenta y cuatro lenguas— se encuentra dispersa en todo el territorio pero tiende a concentrarse en el territorio amazónico, en la Orinoquia, la Costa Pacífica, La Guajira y en la zona andina. Con excepción de esta última —por lo demás, y de modo significativo, una de las poblaciones indígenas más “domesticadas”— sus asentamientos se dan, pues, en la periferia del territorio nacional.

El contacto de las comunidades indígenas con el mundo exterior ha tendido a darse en el contexto de la militarización de las relaciones con el Estado ya que, para el indígena, este último está representado de manera básica por la institución militar. Pero a diferencia de lo que ocurre en otros países de la región en donde las relaciones entre uno y otro se ha definido en términos de confrontación, en el caso colombiano las relaciones entre el Estado y las organizaciones indígenas regionales han sido de tipo cooperativo. Sólo otra institución juega un papel de mediación con la sociedad exterior: la Iglesia católica, en su versión oficial, o las sectas protestantes, en la versión oficiosa con sus intentos de evangelización. No deja de llamar la atención, dicho sea de paso, que sean esas mismas dos las instituciones dominantes o, si se quiere, hegemónicas del sistema social colonial.

Las etnias indígenas constituyen, en rigor, las naciones precolombinas que sobrevivieron al holocausto colonizador del imperio español. Su supervivencia como nacionalidades es, pues, parte decisiva de la conservación de su identidad cultural milenaria. Otras aspiraciones de igual forma constitutivas de su identidad son la conquista, la conservación y el reconocimiento de su autonomía; la conservación de sus tierras y resguardos; y la defensa de sus lenguas, tradiciones y culturas. Dentro de todo ese contexto, la conservación de la tierra que han poseído durante generaciones junto con su control comunitario son aspectos decisivos puesto que la tierra no es sólo la base de su sustento económico sino también de su continuidad como organizaciones sociales autónomas.

La movilización política de las minorías indígenas se inició en Colombia, como en el resto de América Latina, hacia mediados de los años setenta, período que coincide con una forma más sistemática de penetración del capitalismo al mundo rural y, en términos más generales, con la modernización del sector agrícola. Esas nuevas tendencias, junto con las presiones de los grupos de terratenientes locales para la adquisición de nuevas tierras, contribuyeron a reforzar los intentos de privatización de los territorios indígenas. De forma concomitante, los movimientos guerrilleros que operan en territorios indígenas y los grupos de narcotraficantes que codician sus tierras para la ampliación de sus cultivos han afectado de modo deletéreo tanto la estabilidad ancestral de las comunidades indígenas como el ejercicio del derecho de propiedad sobre sus propias tierras. Consecuencia de estas luchas por las tierras indígenas es el hecho de que para los finales de esta década más de cuatrocientos líderes indígenas han sido asesinados por terratenientes, guerrillas o narcotraficantes<sup>109</sup>. En síntesis, el origen de la movilización política de las comunidades indígenas se puede resumir en una sola causa: las presiones crecientes desde la década de los años setenta

por la apropiación privada de sus tierras comunales. La respuesta no se hizo esperar. En 1971 se creó el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) compuesto por los dirigentes de los cabildos con el propósito de recuperar antiguos territorios de resguardos; de expandir los existentes; y de preparar nuevas cohortes de dirigentes indígenas. En 1981 surgió en esa misma región el movimiento armado Quintín Lame para la defensa de las tierras indígenas contra las incursiones de los grupos antes mencionados. Diez años más tarde se transformaría en una organización política legal cuando uno de sus dirigentes comenzó a hacer parte de la Asamblea Nacional Constituyente.

El acceso reciente de los movimientos indígenas a la arena política nacional hace pensar que la agenda de reivindicaciones de estas minorías ha incorporado una nueva tarea, tan importante, como la de la lucha por la conservación de sus tierras ancestrales: la búsqueda de un espacio simbólico y cultural más amplio que el del pasado que les permita conservar su unidad étnica en medio de una creciente diversidad nacional.

La otra minoría significativa, la negra, no goza de tanta visibilidad. Numéricamente mayoritaria —representa un quince por ciento de la población nacional—; con un enclave de comunidades rurales tradicionales descendientes de palenques en las áreas ribereñas de la Costa Pacífica y en el Cauca; y con otro grupo amorfo y más numeroso distribuido en las poblaciones urbanas de las dos costas, esta minoría racial carece del grado de organización política de las etnias indígenas.

La movilización política de estos grupos se ha concentrado en la Costa Pacífica y en la región del Cauca donde aunaron esfuerzos con los movimientos indígenas para defender sus tierras y recursos naturales durante los setenta y ochenta a raíz de los proyectos de colonización y desarrollo inducidos por el gobierno para la creación de vínculos comerciales con las economías de la Cuenca del Pacífico. Otra fuente de estímulo la constituyó el movimiento de los derechos civiles norteamericano que influyó en grupos estudiantiles de la Costa Pacífica y que condujo a la creación del Movimiento Nacional para los Derechos Humanos de las Comunidades Negras, Cimarrón. Así y todo, las minorías negras no han tenido el éxito que ha acompañado a las indígenas. Carecen, por ejemplo, de organizaciones sólidas y las que existen se encuentran aisladas unas de otras, y su composición está limitada a pequeños grupos comunicados entre sí y sin mayor impacto político. Acusan, además, una tendencia hacia lo "intelectual" y lo retórico. Tampoco poseen una organización de dimensión nacional ni apoyo logístico ni financiero de fuentes nacionales o internacionales.

\* \* \*

Por varios motivos, las condiciones analíticas generales de las minorías norteamericanas difieren de manera considerable con respecto a las colombianas. En primer lugar, por la variedad de tipos en la medida en que ellas no están limitadas —como es, en esencia, el caso colombiano— a minorías étnicas y raciales. En segundo lugar, por la mayor visibilidad pública de las minorías raciales, muy en particular la raza negra, frente a las minorías étnicas de origen

precolombino, contrariamente a lo que ocurre en Colombia. En tercer lugar, por la ausencia de genuinas comunidades negras del tipo Costa Pacífica colombiana y por la concomitante, aunque de forma aparentemente paradójica pero no sorprendente, mayor conciencia racial. En cuarto lugar, por el papel del prejuicio racial como un ingrediente importante en la orientación general de la conducta de vastos sectores de la sociedad norteamericana. En quinto lugar, por la interacción —inexistente en el caso colombiano— de la noción de clase social con la dinámica de buena parte de las minorías y su incidencia sobre ellas. En sexto lugar, por el contexto institucional y cultural enteramente moderno dentro del cual viven las minorías norteamericanas y por su ubicación dentro del sector moderno de la economía, todo lo cual plantea características peculiares. Y en séptimo lugar, por la mayor complejidad de la respuesta institucional norteamericana a las condiciones sociales de las minorías. El resultado previsible de esta mayor complejidad analítica es la apreciable importancia que tienen las minorías norteamericanas en el seno de la sociedad nacional.

Por lo demás, atenerse de forma rigurosa a la esquematización analítica de la tipología de las minorías implica exponerse a terminar haciendo una descripción y un tratamiento pobre de la realidad norteamericana. Porque la verdad es que un buen número de ellas combina criterios de formación que corresponden, desde la perspectiva analítica a *tipos diferentes* de minorías. Por ello, la distinción habitual entre minorías étnicas y raciales, por un lado, y minorías de inmigrantes, también llamadas minorías blancas, por el otro, no corresponde de forma nítida a la realidad de los hechos y escamotea la riqueza caleidoscópica del universo norteamericano de los grupos minoritarios.

Para comenzar, algunas de las minorías blancas —judíos, irlandeses, italianos, polacos y otros grupos de ancestro europeo— gozan de una dimensión prioritariamente étnica como es el caso, por ejemplo, de los judíos. Otras minorías raciales —entre las que sobresalen negros, indios aborígenes (*Native Americans*), chicanos (méxico-americanos), puertorriqueños, colombianos y asiáticos— en cambio, son también minorías de inmigrantes como los asiáticos, los puertorriqueños y los colombianos o de extracción racial blanca. Agréguese a lo anterior el hecho, contrario a las expectativas analíticas, que hace que algunas minorías étnico-raciales hayan perdido su orientación cultural *comunitaria* original —como es el caso de la voluminosa minoría negra— mientras que otras se esfuerzan, pese a su origen *societario*, en adquirirla, como es el caso de los chicanos, de los italianos, de los irlandeses y otros más. Todo lo anterior invita, entonces, a pensar que cualquier caracterización tipológica es limitada y pobre por lo abstracta y que lo más conveniente es, por tanto, traer a cuento dimensiones adicionales.

La dinámica sociológica de los movimientos minoritarios norteamericanos puede dividirse en dos grandes períodos históricos: antes y después de la *ethnic fever* de la década de los años sesenta. El rasgo del primer período estriba en la búsqueda de integración al sistema por parte de las diferentes minorías. En cierto sentido, esa ansia de integración podría interpretarse como la aceptación y reconocimiento, por parte de las minorías, de las exigencias institucionales del mundo de la modernidad. Podría, en esta misma vena, considerarse de igual modo como el triunfo de la vieja ideología norteamericana del *melting pot* (crisol

de fundición) que disuelve y mezcla los rasgos de las diferentes minorías en una sola y homogénea identidad nacional. *Bref*, como la victoria inexorable pero intimidante de *la sociedad* sobre *las comunidades*. Sin embargo, esa tendencia fue sustituida de manera abrupta en los años sesenta por la corriente contraria: el repudio de la ola integracionista junto con el empeño por construir una identidad cultural propia e independiente en el seno de un contexto nacional pluralista.

¿Cómo explicar ese cambio de orientación tan repentino? Daniel Bell y otros científicos sociales han querido encontrar las causas en dos accidentes históricos enjundiosos: en la descolonización de los países africanos y en el movimiento por los derechos civiles. Pero, por más acertada que sea esa tesis, sólo daría cuenta de los factores suficientes, "epidérmicos", aunque no necesarios, del fenómeno. Estos últimos habría que sondearlos en la estructura y, en particular, sugeriría, en esa revolución silenciosa de la cual se habló en el primer capítulo, a saber: el surgimiento de una cultura posmoderna que propicia y busca con *Sehnsucht* —con ardor y nostalgia— la calidez amniótica de la *Gemeinschaft*. Es interesante observar, además, que esa reorientación se opera, en términos generales, *precisamente* en el seno de las minorías "tradicionales" —indígenas aborígenes, negros y grupos de inmigrantes de varias generaciones— ahítas de valores y aspiraciones modernos pero no en los nuevos flujos de inmigrantes que provienen de Asia y de América Latina. Estos últimos, por el contrario, en condiciones materiales de vida precarias y provenientes de culturas con débil modernización aspiran, en cambio, a encontrar los ríos de leche y miel que les brinde eventualmente la versión de la modernización del país de destino: el sueño americano.

La experiencia histórica de las minorías tradicionales no es, sin embargo, homogénea<sup>110</sup>. Habría que distinguir, primero que todo, entre la minoría negra y los viejos grupos de inmigrantes europeos. La experiencia y el mundo de vida de la primera estuvieron signados por su papel en ocupaciones de baja calificación dentro del sector agrario y en el de la infraestructura de transporte y comunicaciones indispensables para la industrialización y la modernización, mientras que el papel de los segundos estuvo localizado en el sector industrial y urbano lo cual representó una ventaja estratégica de estos grupos para ascender en la pirámide de estratificación social e ir dejando atrás su baja posición de clase gracias a la obtención de puestos con mayor calificación. Sólo la interrupción de los flujos inmigratorios causada por la Primera Guerra Mundial hizo posible que las minorías raciales tuviesen gradualmente acceso al sector moderno de la economía con las implicaciones de movilidad social ya mencionadas.

Esos dos grandes grupos minoritarios estuvieron de igual modo expuestos a diferentes sistemas de prejuicios. Ya en el período colonial las actitudes xenófobas y discriminatorias hacían parte del comportamiento cotidiano de todas las clases sociales. Con una sola excepción, los extranjeros eran mirados con suspicacia y recelo lo que condujo a la oposición y resistencia a la idea de cualquier inmigración diferente a la inglesa. Y si la política inmigratoria vino a ser aceptada posteriormente fue por motivos de conveniencia económica dictados por las necesidades de mano de obra abundante y barata requerida por el proceso



de industrialización durante la segunda mitad del siglo XIX. Así y todo, el prejuicio contra los inmigrantes no tenía la virulencia ni el encono dirigido contra las minorías raciales. Aquéllos eran discriminados por sus idiosincrasias de origen que, después de todo, alegábase, irían desapareciendo a medida que sus miembros se fuesen asimilando a la cultura norteamericana. Con las minorías raciales, en cambio, no había caso. Hicieran lo que hicieran, la asimilación de ellas no era posible. Expresión de estas dos actitudes fue la política oficial de asimilación para los inmigrantes europeos y de segregación para las minorías raciales.

Ese contraste en el tratamiento de los dos tipos de minorías tuvo curiosamente consecuencias totalmente opuestas en uno y otro caso. La drástica segregación de las minorías negras e indígenas aborígenes contribuyó al desarrollo de sus respectivas subculturas, construidas sobre la base de sus culturas originales. Las minorías de inmigrantes, en cambio, aunque con mayor libertad para definir su propia identidad, se vieron obligadas a dejar a un lado su tradición europea a fin de lograr la movilidad social y económica que tanto anhelaban.

Pero, al menos en el caso de las minorías negras, la minoría por excelencia, los hechos acabaron siendo, a la larga, más tozudos que las políticas. En efecto, uno de los cambios más portentosos en el destino colectivo del negro norteamericano durante el presente siglo no fue el fruto de políticas estatales sino el resultado de un accidente histórico: el éxodo masivo del sur hacia el norte del país provocado por la suspensión de la inmigración europea durante la Primera Guerra Mundial. La escasez consiguiente de mano de obra permitió reducir de modo drástico las barreras raciales y propiciar la integración de las minorías negras a puestos de trabajo para los cuales eran antes excluidos. Ese éxodo —que evidentemente contribuyó a la proletarización de la inmensa minoría negra— continuó por más de medio siglo y representó una total transformación de la población negra: del sur semifeudal y agrario al norte moderno e industrializado; de los confines estrechos del mundo rural a los horizontes virtuales del mundo urbano e industrial. En el breve lapso de dos generaciones —de 1910 a 1970— la población negra residente en áreas rurales pasó del 73 al 19 por ciento. Una generación más tarde, otra contingencia histórica —el *boom* económico de los años cuarenta— contribuiría a lo que un analista económico calificó sin ambages como “la mejoría más espectacular en el status económico de la población negra que jamás haya tenido lugar en la economía urbana industrial” como resultado del aumento, en sólo dos años —de 1940 a 1942— del empleo no agrícola en ocho millones de puestos y del incremento del ingreso del trabajador negro dos veces más rápido que el de los blancos<sup>111</sup>. El éxodo continuó en la posguerra con igual ímpetu. La emigración del sur en los años cincuenta llegó a 1,5 millones de negros y en la década siguiente la cifra fue casi igual. Ese proceso vino a concluir, finalmente, sólo en la década de los años setenta.

Sería un error, no obstante, inferir que las nuevas condiciones de clase eliminarían de modo automático las viejas condiciones de raza. Porque también en el sector industrial norteño, como antes en la economía agraria sureña, se desarrolló un subsistema ocupacional para la minoría negra —ni más ni menos que un *sistema de casta*, al decir de los especialistas norteamericanos en la mate-

ria—, subsistema que contenía los llamados, desembozadamente, *negro jobs*: los peor remunerados en la escala salarial, los más serviles, los de menor calificación, los más expuestos a riesgo, *bref*, el trabajo *lumpen*. Llama, no obstante, la atención que mientras en el norte comenzaba a gestarse un subsistema de casta, en el sur, de forma simultánea, y como resultado de la modernización de la agricultura, el subsistema de casta fue volviéndose progresivamente obsoleto.

De otra parte, la constitución de un proletariado negro, habría de pensarse, llevaría tarde o temprano a la constitución de una burguesía negra. Y eso fue exactamente lo que se vino a dar de modo gradual desde mediados de los años cincuenta en adelante. La clase media negra norteamericana, consistente en un pequeño grupo de profesionales y de propietarios de pequeños negocios, hacía parte en sus comienzos no de la economía nacional sino de una economía de *ghetto*. Y ese proceso de diferenciación ocupacional ha continuado desde entonces de forma tal que hoy en día un número considerable de puestos de trabajo, tanto no calificados como calificados, de todos los sectores económicos, están ocupados por negros y el 32 por ciento de ellos se encuentran empleados en las ocupaciones con más altos salarios. El crecimiento de la clase media negra y su gradual incorporación a la economía nacional constituyen, pues, un claro indicio de la disolución del sistema de casta que los confinaba a los sectores precapitalistas de la economía nacional o a la economía marginal de los *ghettos* urbanos.

La reducción de las desigualdades económicas entre negros y blancos asociada a los cambios anteriores ha repercutido de manera aguda en el debilitamiento del sistema de prejuicios raciales de modo similar a lo ocurrido en el pasado con las minorías irlandesas, judías y japonesas y otras más a medida que iban ascendiendo en el sistema de estratificación social.

Otros factores vinieron a ser decisivos para la redefinición de las relaciones raciales durante la década de los años cincuenta: el movimiento de los derechos civiles; la importancia creciente del voto negro que llevó al ala norteña del Partido Demócrata a apartarse de la política segregacionista del sur; y algunas decisiones judiciales de la Corte Suprema en contra de las políticas segregacionistas. De esos factores, sin duda el movimiento de los derechos civiles tuvo las mayores repercusiones en la medida en que hizo posible ponerle fin al terror segregacionista hasta entonces predominante en el sur y en la medida en que logró que se le concediera a los negros ciudadanía sin restricciones frente a la ley.

Las nuevas condiciones han generado cambios significativos en el sistema de prejuicios raciales contra las minorías negras desde que se ha consolidado la estratificación social interna entre *ghetto* y burguesía negra. La raza en sí ya no es más suficiente para generar el prejuicio racial. Ahora es necesario incorporar otro criterio: la clase social. En otras palabras, en la actualidad la clase media negra es relativamente inmune al prejuicio y al estigma raciales mientras que éstos recaen de forma abrumadora sobre el negro del *ghetto*.

Para concluir, la breve historia reciente de las minorías negras nos permite mostrar lo que, en términos generales, ha sido la suerte *mutatis mutandis* de todas las minorías norteamericanas —étnicas, raciales e inmigrantes— mientras se encuentran en la periferia institucional del sistema son discriminadas con base en criterios étnicos o raciales pero, una vez incorporadas al centro institucional del

sistema por medio de procesos de movilidad socioeconómica, comienzan a ser juzgadas de modo preferencial con base en criterios de clase social.

## Religión

*"Crying for life beyond life, for ecstasy not of the flesh."*

*T.S. Elliot, Choruses from 'The Rock'*

Los Estados Unidos son la nación más religiosa del mundo moderno. Todos los analistas, sin excepción, coinciden en señalar ése como uno de sus rasgos más significativos. Es una nación preñada de religión. El 95 por ciento de los norteamericanos afirma creer en Dios. El 90 por ciento de ellos reza habitualmente. Y el 83 por ciento se consideran personas religiosas<sup>112</sup>. Estas altísimas cifras se mantienen constantes desde 1950, cuando comenzaron a ser recogidas. Y no es pura retórica: la profesión de fe está confirmada por la conducta: la afiliación a una organización religiosa representa más o menos el 60 por ciento de *toda* la población. Y una investigación de Gallup de 1982 sobre patrones de donaciones caritativas encontró que el 71 por ciento de los norteamericanos daba sus contribuciones a organizaciones religiosas mientras que las organizaciones educativas recibían un modesto 32 por ciento y las hospitalarias apenas un 24 por ciento. Además, las cantidades donadas a los grupos religiosos eran desproporcionadamente mayores.

Asimismo, la religión representa, para el ciudadano norteamericano, una de las formas más importantes de integración a la vida de su comunidad y de su sociedad<sup>113</sup>. Y todos los analistas son unánimes en reconocer la centralidad que tiene la dimensión religiosa al nivel institucional en el seno de la sociedad norteamericana. No obstante la separación doctrinaria consensualmente aceptada entre esfera secular y esfera eclesial, los norteamericanos consideran que la religión tiene un papel importante que jugar en la vida pública. Hasta el día de hoy, las Iglesias han ejercido una influencia continua sobre la vida pública<sup>114</sup>.

Cuando, por lo demás, se compara el comportamiento religioso norteamericano con el europeo el contraste no deja de llamar la atención: el puntaje afirmativo a la pregunta sobre la creencia en Dios en Europa Occidental es entre 15 y 30 puntos más bajo. El caso norteamericano ha representado desde hace tiempos una piedra en el zapato para la teoría de la secularización creciente de las sociedades modernas. Es el caso extravagante de la tendencia europea que representa, para esa teoría, la tendencia "típica"<sup>115</sup>. Según dicha teoría, en efecto, el proceso de secularización que se inicia con la edad moderna implica: a) una pérdida creciente, al nivel institucional, de la importancia de la religión en la vida pública hasta su total desplazamiento hacia la esfera privada, y b) una reducción creciente, al nivel existencial o fenomenológico, del elemento religioso en la conducta cotidiana, es decir, de la fe religiosa como ingrediente básico del comportamiento humano. Los países europeos han respondido, en términos generales, a esas tendencias. En los Estados Unidos, si bien se ha dado la separación *institucional* entre religión y vida pública —lo que ha dado en llamarse el *disestablishment* en la literatura especializada—, no ha ocurrido lo mismo al nivel

*fenomenológico*, como muestran los datos mencionados al comienzo de este capítulo.

¿Cómo explicar esa "anomalía" del caso norteamericano con respecto a los vaticinios de la teoría de la secularización? La explicación, sugiero, habría que buscarla en el contraste entre la modernización europea y la norteamericana. Pero antes habría que volver al concepto de la secularización. La interpretación más generalizada, pero equivocada, de la pérdida de la fe es la que asocia ésta al desarrollo de la educación, de la ciencia y de la razón. Supuestamente, al aumentar los niveles de escolarización y de desarrollo científico, al desaparecer "las anteojeras" que nos impiden ver con los ojos de la razón, la fe religiosa va perdiendo terreno. Esta interpretación fue convincentemente refutada primero por Emilio Durkheim a finales del siglo pasado y, exactamente cien años más tarde, pero desde otra perspectiva analítica, por Charles Taylor<sup>116</sup>. En el caso de Taylor, la secularización de los sentimientos surge cuando en el siglo XVIII aparecen nuevas *fuentes morales* distintas de la religiosa —fuentes asociadas a la dignidad y autonomía moral del individuo y a la visión sublime de la naturaleza. Esas dos fuentes, que sólo podían otorgarnos poder moral en la medida en que fueran reconocidas independientemente de cualquier contexto religioso, son las que explican la alternativa secular de la vida afectiva.

Ahora bien, es muy plausible, a mi juicio, que las probabilidades de un desarrollo semejante tuvieran que ser necesariamente escasas en una sociedad como la norteamericana de entonces, con una cultura eminentemente agraria y provinciana, sin el estímulo de *philosophes*, de *Aufklärer* y de una *intelligentsia* y, por lo demás, con una orientación cultural decisivamente antiintelectual. Allí, en esa tierra de colonización y de frontera e impaciente con el mundo de la reflexión, no hubo desarrollos filosóficos que dieran pábulo a la nueva concepción enaltecedora del yo ni a una visión contemplativa y expresiva de la naturaleza que le confiriera un valor distinto al simple valor utilitario. Allí, en resumen, sólo la idea de la divinidad continuaba siendo la única fuente moral de nuestra conducta. La sociedad norteamericana no contaba, como la europea, con una tradición cultural *reflexiva* que le hubiera facilitado la construcción de fuentes morales de tipo secular que sirvieran como alternativas prácticas y efectivas para la "domesticación" del sentimiento religioso. Por eso allí, como en ninguna otra parte, cundió, siguiendo la tipología de William James, la "religión personal" basada en emociones, vivencias y entusiasmos antes que la "religión institucional" fundada en la doctrina, la razón y el dogma<sup>117</sup>.

Esos desarrollos no aparecían siquiera como probabilidades anticipables en el horizonte de la sociedad premoderna. De hecho, en la Nueva Inglaterra colonial, los papeles de cristiano y ciudadano se encontraban muy próximos el uno del otro y el carácter de la religión era indiscutiblemente público. No obstante, una serie de factores, entre los cuales se encontraban la aparición de nuevos movimientos sectarios disidentes, la influencia de las elites políticas ilustradas y el impacto del capitalismo competitivo afectaron la tradicional organización religiosa protestante. La creciente diversidad de cultos evangélicos y, en especial, los baptistas y los metodistas, fue erosionando de manera decisiva la autoridad tradicional de las élites religiosas protestantes. Con la ruptura

de la unidad religiosa colonial y con la concomitante diferenciación de la filiación religiosa, las Iglesias dejaron de representar a toda la comunidad y la religiosidad asumió, a tono con las nuevas tendencias evangélicas, un carácter más emocional y menos doctrinario: "el amor a Cristo" se impuso sobre "la palabra de Dios"<sup>118</sup>.

Ese desarrollo le da la razón a varios analistas como el reconocido teólogo alemán Dietrich Bonhoeffer para quien "Dios le ha negado la Reforma al cristianismo estadounidense" queriendo decir con ello que la fuerza definitiva en la formación de la identidad religiosa norteamericana no fue el puritanismo del siglo XVII sino el entusiasmo evangélico del siglo XVIII. Hacia mediados de ese siglo, en efecto, se da el primer Gran Despertar acompañado de estallidos de efervescencia religiosa y espiritual de volumen insospechado para las condiciones de la época. Para dar un solo pero impresionante ejemplo, la secta metodista que en 1775 tenía 3.000 miembros llegó a alcanzar más de un millón sólo ocho años más tarde. Ese Gran Despertar, se ha dicho de forma insistente, parte en dos la historia religiosa y espiritual del pueblo norteamericano. Marca el fin de la era puritana de corte calvinista y el comienzo de la evangélica como el modo dominante de la religiosidad norteamericana<sup>119</sup>.

¿Cuál es la característica capital de esa nueva religiosidad? Para algunos, como el gran crítico literario Harold Blum, su rasgo central lo constituye la continuidad con el llamado "Entusiasmo", el movimiento religioso europeo de los siglos XVII y XVIII que ponía énfasis en el acceso personal y directo a Dios, en el trance extático y en la inspiración divina. Blum acentúa aún más esa orientación mística y sostiene que la religión norteamericana es en esencia gnóstica con la peculiaridad excepcional de ser un gnosticismo de masas y no elitista, como es lo habitual<sup>120</sup>. Esa orientación gnóstica va de la mano con un individualismo religioso radical muy contrario a la orientación colectiva y comunitaria de las religiones bíblicas pero muy a tono, a la vez, con uno de los rasgos culturales básicos del carácter y de la cultura norteamericanos. La religión personal de que hablaba William James con su acento en la vivencia y en la experiencia parecería tipificar de manera adecuada esa tendencia. Para Bellah, el mayor conocedor de la vida religiosa norteamericana, el rasgo central lo representa precisamente ese individualismo religioso que se manifiesta en la prioridad de la experiencia personal sobre la disciplina eclesiástica y en el carácter *electivo* de la afiliación religiosa. En efecto, si en el viejo modelo puritano las Iglesias monopolizaban la adhesión a una organización, hoy en día se habla de mercados religiosos que compiten por la afiliación. Ese carácter electivo y, por consiguiente, voluntarista, propio de la caracterización tipológica de las sectas, constituye una de las fuentes principales del individualismo norteamericano<sup>121</sup>. Además, su carácter típicamente antielitista y su inclinación hacia la privatización de la vida religiosa —en la medida en que, a diferencia de la Iglesia, tiende a apartarse del mundo profano— es electivamente afín con las tendencias democráticas y antiintelectuales ya examinadas.

El rechazo del espacio público por parte de las sectas evangélicas —portadoras del fundamentalismo religioso— y por parte del individualismo religioso radical —ajeno a cualquier religión organizada o comunidad de creyentes—, ha

llevado a una situación peculiar: lo que se ha llamado "la Iglesia pública" está compuesta por las Iglesias protestantes tradicionales, por la Iglesia católica y por sectores importantes de las Iglesias evangélicas, es decir, por las organizaciones religiosas menos representativas del talante antinormativo de la religión norteamericana.

La presencia de agrupaciones evangélicas en el seno de la "Iglesia pública" muestra la evolución histórica que han tenido algunas de ellas. Con los dos Grandes Despertares del siglo XVIII, el establecimiento religioso puritano cedió terreno en el campo de la libertad religiosa. Para inicios del XIX, los grupos religiosos que habían comenzado como sectas disidentes se transformaron en organizaciones religiosas bastante organizadas, con una orientación más acomodaticia que contestataria y en franca competencia con las Iglesias litúrgicas del establecimiento. Se convirtieron, en una palabra, en *denominaciones*. La esencia del denominacionalismo, desde la perspectiva del individuo, es el carácter voluntario de la afiliación después de que se ha sufrido, idealmente, una experiencia religiosa transformadora. Pero desde la perspectiva institucional, la *denominación*, término acuñado por el teólogo norteamericano H. Richard Niebuhr, significa la institucionalización del movimiento sectario en la medida en que se apacigua y se domestica de forma notable el ardor excluyente y moralizante de la secta y en la medida en que la espontaneidad original en la dirección de la secta es sustituida por el desarrollo de funcionarios permanentes.

En todo caso, los nuevos tiempos están inaugurando una intensificación enorme de las tendencias evangélicas y antinormativas. Se habla, en efecto, de un Tercer Gran Despertar a partir de las décadas de los sesenta y setenta que incorpora, desde luego, grupos con inclinación mística y panteísta pero el grueso de todas esas tendencias se inscribe dentro de la corriente protestante evangélica. Su gran poder de atracción radica en el empleo del medio más poderoso de comunicación: la televisión. Harris lo llama protestantismo del video. El acento dominante de las Iglesias evangélicas desde entonces está puesto en la expresividad y la subjetividad en lugar del ascetismo tradicional. Pero la cuestión central, para Bellah y sus colaboradores, es si esta experiencia religiosa va a tener algún impacto formativo en el desarrollo moral del yo o si, por el contrario y como tiende a darse, va a tener un valor meramente instrumental para la gratificación utilitaria del yo<sup>122</sup>.

\* \* \*

Pasar de describir la experiencia religiosa del pueblo norteamericano a describir la del pueblo colombiano es como dejar de navegar en un caudaloso río para adentrarse en un riachuelo. La metáfora no tiene intención denigrante. Los Estados Unidos son un pueblo religioso. Lo mismo no se puede decir del colombiano. Es un pueblo, por supuesto, que *posee* una dimensión religiosa pero que no es, como en el caso norteamericano, parte íntima de su identidad. Un contraste inicial impresionista revela los mundos distintos en los cuales viven uno y otro pueblo. El Libro de Job, considerado con razón por los críticos literarios y bíblicos como el clímax del Antiguo Testamento, ha sido fuente de inspiración

literaria para un buen número de poetas norteamericanos<sup>123</sup>. Para sólo mencionar figuras destacadas de este siglo, piénsese en Robert Frost, Archibald MacLeish, John Ashbery, Hart Crane y W.S. Merwin. Una lista más fiel, no obstante, tendría que incluir a comentaristas políticos como William Safire y dramaturgos como Neil Simon. Y la obra del mejor poeta que ha dado ese pueblo, T.S. Eliot, aunque no tiene un trabajo específico sobre Job, es considerada, antes que nada, como una obra profundamente religiosa. Como se puede apreciar, pues, la creación literaria norteamericana está preñada de religiosidad. Nada parecido, en cambio, es posible afirmar en el caso colombiano. La creación poética y literaria es prácticamente yerma en cuanto a inspiración religiosa. No hay uno sólo de los grandes poetas que pueda ser considerado con justicia como poseedor de una vena religiosa.

Lo anterior nos remite a un contraste ostensible en la sensibilidad de los dos pueblos: siguiendo a William James, la nuestra es una "religión institucional" con el acento puesto en la dimensión racional, doctrinaria, eclesíástica y jerárquica por oposición a la "religión personal" de los norteamericanos. De forma que si el talante de la religiosidad norteamericana es *dionisiaco* gracias a la exuberancia emocional de su espíritu moldeado por las sectas evangélicas, el de la religiosidad colombiana es *apolíneo* por la sobriedad y ataraxia espirituales inducidas por el predominio de una sola Iglesia. Es más. Cualquier observador desinformado pensaría ingenuamente que los antecedentes puritanos tiene sus raíces aquí y no allá...

Expresión del bajo perfil de la religión en la sociedad colombiana es la exigüidad de los estudios sobre la problemática religiosa. Pero el hecho más significativo, no obstante, es el reciente interés incoado por el estudio sistemático y científico de lo religioso como consecuencia de un accidente histórico de consecuencias hasta ahora poco ponderadas: la irrupción de las sectas protestantes evangélicas y, en particular, las pentecostalistas y carismáticas. Esa irrupción es en parte explicable por el debilitamiento de la sensibilidad religiosa convencional asociada al establecimiento religioso y, a su turno, consecuencia de un proceso de "secularización interna" que ha reducido el contenido específicamente religioso de las funciones religiosas. De hecho, ese fenómeno opera también en los Estados Unidos donde las Iglesias baptistas, las metodistas y las anglicanas, para no hablar de la católico-romana, han ido perdiendo espacio frente a las nuevas sectas e Iglesias cristianas independientes. En el caso colombiano, se calcula que probablemente entre tres y cuatro millones de colombianos profesan una religión diferente a la dominante<sup>124</sup>.

Pero la causa principal de dicha irrupción no se encuentra tanto en las debilidades de la organización religiosa establecida y ortodoxa sino muy probablemente en los cambios que se han venido dando en la estructura social colombiana desde la década de los años cincuenta. Si la generalización sociológica según la cual todas las grandes religiones han surgido en períodos de grandes cambios conserva su validez, sería dable pensar que la traumática transición de una cultura rural a una cultura urbana que se operó en Colombia a partir de ese período fue factor decisivo para la transformación de la religiosidad colombiana.

Para efectos expositivos, pero también analíticos, la irrupción evangélica puede dividirse en dos períodos: i) la aparición de movimientos sectarios en el contexto agrario durante el período 1950-1975, y ii) el desplazamiento de la religiosidad heterodoxa hacia el mundo urbano desde 1975 en adelante.

La religiosidad heterodoxa en Colombia, p.e. aquella religiosidad de orientación evangélica y carismática que se aparta de las formas establecidas propias de la Iglesia católica, surge como consecuencia de la traumática descomposición social generada por la Violencia política de mediados de siglo. Esa nueva religiosidad, que se concentra hasta entonces prácticamente en las áreas rurales, puede ser explicada de modo provisional por dos fuerzas simultáneas: 1) la situación de anomia generalizada en las poblaciones campesinas provocada por la violencia política en general y, en particular, por la participación del clero católico en el fomento de esa misma violencia. Esa situación deja a buena parte de las masas campesinas espiritualmente al garete y, por lo tanto, sin una orientación espiritual definida. Esas masas, por consiguiente, quedan entonces "disponibles" frente a nuevas "ofertas simbólicas" del mercado religioso, y 2) la búsqueda de —o el esfuerzo por reconstituir— un universo simbólico que compensase la pérdida sufrida por el proceso de anomia y que ofreciese a las masas campesinas una alternativa *privada* —frente a la pública representada por la Iglesia establecida— de reconstrucción del mundo y de su significado, dado su *desarraigo* violento del espacio central del sistema. Desde luego, estas fuerzas constituyen apenas elementos teóricos intuitivamente necesarios aunque insuficientes para dar cuenta cabal del proceso como un todo. Los accidentes históricos asociados a la llegada de grupos protestantes fundamentalistas justamente durante ese período escapan al esquema interpretativo anterior.

Para concluir, el segundo momento del desarrollo de esas nuevas formas de religiosidad —de 1975 para adelante— es aquel durante el cual ese proceso se desplaza del campo a la ciudad. En estas nuevas circunstancias hay que distinguir dos grupos sociológicamente diferentes. El primero de ellos, constituido por las masas de inmigrantes pobres, desplazados del campo ya sea por la violencia o por la misma pobreza y carencia de oportunidades, es fácilmente susceptible de evangelización protestante por las mismas razones que se aplicaron para explicar las formas de religiosidad herodoxa del campesinado del primer período. El segundo grupo, en cambio, está constituido por capas medias que han dejado de ser campesinos —si es que por acaso lo fueron— pero que *no* han adquirido una formación *profesional* que les permita de modo simultáneo: 1) integrarse al centro instrumental del sistema social —esto es, al mundo del trabajo, de la ciencia, de la tecnología y de la racionalidad— por medio de su vinculación al sistema nacional de *profesiones*, y 2) transformar su visión "mágica" del mundo por una visión racional gracias a la socialización educativa indispensable para la obtención de un acreditamiento académico para el ejercicio profesional que los vincule al espacio *público*. Para este segundo grupo, pues, la vinculación a grupos religiosos con un espacio ritual denso y con una activa participación comunitaria representa una forma vicaria de continuar integrado al centro simbólico y público del sistema social.



## BIBLIOGRAFÍA

- Baum, Gregory, *Religión y alienación*, Madrid: Cristiandad, 1980.
- Bellah, Robert N., Richard Madsen, William M. Sullivan, Ann Swidler, Steven M. Tipton, *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life*, Nueva York, Harper & Row, Perennial Library, 1986.
- , Richard Madsen, William M. Sullivan, Ann Swidler, Steven M. Tipton, *The Good Society*, Nueva York, Vintage Books, 1992.
- Bidegain, Ana María, "La pluralidad religiosa en Colombia" en Óscar Collazos *et al.*, *Arte y cultura democrática*, Bogotá, Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán, 1994.
- Blum, Harold, *La religión en los Estados Unidos: el surgimiento de la nación poscristiana*, México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Durkheim, Émile, *Suicide: A Study in Sociology*, Nueva York, The Free Press, 1951, [1897]. *El Tiempo*, Bogotá, marzo 29 de 1997.
- Greeley, Andrew M., *Religion as Poetry*, New Brunswick and London, Transaction Publishers, 1996.
- Gutiérrez, José, *Doctor!: Algunas tendencias de la cultura colombiana, del letrado al gamín y el colono*, Spiridon, Bogotá, 1996.
- Harris, Marvin, *La cultura norteamericana contemporánea: una visión antropológica*, Madrid, Alianza Editorial, 1984.
- Himmelfarb, Gertrude, *The Demoralization of Society: From Victorian Virtues to Modern Values*, Nueva York, Vintage Books, 1996.
- Hofstadter, Richard, *Anti-intellectualism in American Life*, Nueva York, Vintage Books, 1963.
- Huntington, Samuel P., "El conflicto entre civilizaciones", *Ciencia Política: Revista Trimestral para América Latina y España*, Bogotá, No. 33, 1993, iv trimestre.
- Inglehart, Ronald, *Modernization and Postmodernization: Linkages between Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*, Preliminary Draft [1995].
- James, William, *The Varieties of Religious Experience: A Study in Human Nature*, Glasgow, Fountain Books, 1977, [1902].
- Merquior, José G., "The Other West: On the Historical Position of Latin America", *International Sociology*, vol. 6, No. 2, junio 1991.
- Miles, Jack, *God: A Biography*, Nueva York, Vintage Books, 1996.
- Morse, Richard M., *El espejo de Próspero: un estudio de la dialéctica del Nuevo Mundo*, México, Siglo XXI, 1982.
- Rimpoché, Sogyal, *El libro tibetano de la vida y de la muerte*, Barcelona, Ediciones Urano, 1994.
- Steinberg, Stephen, *The Ethnic Myth: Race, Ethnicity and Class in America*, Boston, Beacon Press, 1982.
- Strauss, Leo, *Natural Right and History*, Chicago & London, The University of Chicago Press, 1953.
- Taylor, Charles, *Sources of The Self: The Making of the Modern Identity*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1989.
- Uricoechea, Fernando, "Los intelectuales colombianos pasado y presente", *Análisis Político*, No. 11, Bogotá, Revista del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, 1990.
- , "Estado, nación y cultura", *El Espectador, Magazin Dominical*, junio 18 de 1989.
- Van Cott, Donna Lee, *Defiant Again: Indigenous People and Latin American Security*, Washington, D.C.: Institute for National Strategic Studies, McNair Paper 53, octubre, 1996.
- Warner, R. Stephen, "Work in Progress toward a New Paradigm for the Sociological Study of Religion in the United States", *American Journal of Sociology*, vol. 98, No. 5 (marzo 1993).

## RECOMENDACIONES

El análisis anterior sobre los rasgos más generales de la cultura, la religión y las minorías en Colombia y los Estados Unidos pone de presente las disparidades que se dan en ambas naciones con respecto a cada una de esas dimensiones. Es más lo que nos separa que lo que nos une en esos frentes. Es esta riqueza y abundancia de contrastes lo que me lleva a proponer una única recomendación: la creación de un programa de investigaciones comparativas Colombia-Estados Unidos que cubra una amplia gama de aspectos institucionales tanto desde una perspectiva histórica como desde una perspectiva contemporánea. Naturalmente, lo ideal sería que cada una de las disciplinas en el campo de las ciencias sociales contribuya a identificar cuáles serían los aspectos institucionales más valiosos para el estudio que, en muchos casos, es de suponerse, se asumirá como una tarea interdisciplinaria. Se podría, adicionalmente, concebir dicho programa como un empeño académico interinstitucional (Universidad Nacional y Universidad de los Andes, por ejemplo) con nexos precisos con los Estados Unidos (Wilson Center o el Center for Latin American Studies de la Universidad de California en Berkeley), por ejemplo.

## NOTAS

98. "Mi hipótesis principal es que la fuente fundamental del conflicto en este nuevo mundo [pos-Guerra Fría] no será principalmente ni ideológica ni económica. La gran división de la humanidad y la fuente dominante del conflicto será cultural". Samuel P. Huntington, "El conflicto entre civilizaciones" en *Ciencia Política: Revista Trimestral para América Latina y España*, Bogotá, No. 33, 1993, IV trimestre, p. 22.
99. Así y todo, conviene no ignorar la participación creciente del Estado en asuntos económicos y materiales que ha dado lugar al llamado "paternalismo social" al extenderse a cuestiones raciales, sexuales y educativas. De momento se está llegando al "paternalismo moralista" promovido por los "nuevos victorianos" que se ocupan de prohibir la pornografía, el "hate speech" y otras prácticas semejantes. Cf. Gertrude Himmelfarb, *The Demoralization of Society: From Victorian Virtues to Modern Values*, Nueva York: Vintage Books, 1996, Postscript, pp. 259-263.
100. Cf. Fernando Uricoechea, "Los intelectuales colombianos: pasado y presente", *Análisis político*, No. 11, Revista del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá: Universidad Nacional, 1990 y "Estado, nación y cultura", *El Espectador, Magazín Dominical*, junio 18 de 1989.
101. Cf. Richard M. Morse, *El espejo de Próspero: un estudio de la dialéctica del Nuevo Mundo*, México: Siglo XXI, 1982.
102. Cf. José G. Merquior, "The Other West: On the Historical Position of Latin America", *International Sociology*, Vol. 6, No. 2, junio 1991, pp. 149-164.
103. Leo Strauss, *Natural Right and History*, Chicago & London: The University of Chicago Press, 1953, chap. II, "Natural Right and the Distinction Between Facts and Values".
104. Cf. Himmelfarb, *op. cit.*
105. Richard Hofstadter, *Anti-intellectualism in American Life*, Nueva York: Vintage Books, 1963. Las ideas del párrafo que sigue las debo en parte a dicho texto.
106. La cita corresponde a la obra del psicoanalista colombiano que más ha trajinado con el complejo cultural colombiano, José Cutiérrrez, *Doctor!: Algunas tendencias de la cultura colombiana, del letrado al gamín y el colono*, Spiridon, Bogotá: 1996, p. 12.
107. Los datos sobre posmodernización corresponden a datos de *surveys* que se han venido realizando periódicamente en los últimos 25 años en 43 sociedades que representan el setenta por ciento

de la población mundial. Ver Ronald Inglehart, *Modernization and Postmodernization: Linkages between Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*, Preliminary Draft, 1995.

108. Para la elaboración de esta primera parte del presente capítulo estoy en deuda con el trabajo de Donna Lee Van Cott, *Defiant Again: Indigenous People and Latin American Security*, Washington, D.C.: Institute for National Strategic Studies, McNair Paper 53, octubre, 1996.
109. *Ibid.*, p. 49.
110. Debo gran parte de la información que sigue a continuación sobre las minorías norteamericanas a la obra de Stephen Steinberg, *The Ethnic Myth: Race, Ethnicity, and Class in America*, Boston, Beacon Press, 1982.
111. Harold Baron, "The Demand for Black Labor," *Radical America*, vol. 5 (marzo-abril 1971) *apud* Steinberg, *op. cit.*, p. 205. De igual forma, la migración neta desde el sur entre 1940 y 1950 llegó a 1.600.000. *Ibidem*.
112. Cf. Harold Blum, *La religión en los Estados Unidos: el surgimiento de la nación poscristiana*, México: Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 27 y 34. También Robert N. Bellah et al., *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life*, Nueva York: Harper & Row, Perennial Library, 1986, p. 324. Y, recientemente, *El Tiempo*, Bogotá, 29 de marzo de 1997, p. 11A. Quizá valga también la pena agregar que uno de cada cuatro norteamericanos, según encuesta Gallup de 1982, cree en la reencarnación. *Apud* Sogyal Rimpoché, *El libro tibetano de la vida y de la muerte*, Barcelona: Ediciones Urano, 1994, p. 116.
113. "Una de las motivaciones de la participación religiosa en los Estados Unidos es el deseo de encontrar asociaciones que sirvan para interactuar amistosa y culturalmente". R. Stephen Warner, "Work in Progress toward a New Paradigm for the Sociological Study of Religion in the United States", *American Journal of Sociology*, vol. 98, No. 5, marzo 1993, p. 1.064.
114. Cf. Bellah et al., *Habits of the Heart*, *op. cit.*, chap. 9.
115. Cf., por ejemplo, la exhaustiva revisión bibliográfica de R. Stephen Warner, "Work in Progress...", *op. cit.*, pp. 1.044-1.093 y Gregory Baum, *Religión y alienación*, Madrid: Cristiandad, 1980, cap. vii.
116. Cf. Emile Durkheim, *Suicide: A Study in Sociology*, Nueva York: The Free Press, 1951, 1897, especialmente Book Two: Social Causes and Social Types y Charles Taylor, *Sources of The Self: The Making of the Modern Identity*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1989, chap. 18. El tropo de las anteojeras es de Taylor.
117. William James, *The Varieties of Religious Experience: A Study in Human Nature*, Glasgow: Fountain Books, 1977, 1902, Lecture Two.
118. Cf. Bellah et al., *op. cit.*, *ibídem*.
119. Cf., por ejemplo, Hofstadter, *op. cit.*, p. 74.
120. Ésta constituye la tesis central de la obra de Blum, *op. cit.* Ver, en especial, pp. 49-59, *passim* y 281 y 285. El conocido antropólogo Marvin Harris piensa, no obstante, que se ha exagerado la importancia de la espiritualidad "asiática" en estos movimientos y que su volumen no es representativo de la principal corriente religiosa que él percibe en lo que llama "el evangelio de la riqueza" de los grupos y movimientos de "cristianos renacidos" cuyo objetivo es más bien de orientación pragmática y terrenal (amor, salud, dinero, etc.) Cf. Marvin Harris, "¿Por qué nos invaden los cultos?" en *La cultura norteamericana contemporánea: una visión antropológica*, Madrid: Alianza Editorial, 1984, pp. 157-184.
121. Cf. Robert Bellah et al., *The Good Society*, Nueva York, Vintage Books, 1992, p. 322 para información sobre las "deserciones" y afiliación de unas Iglesias a otras en las últimas décadas.
122. Bellah et al., *The Good Society*, *op. cit.*, pp. 183-4.
123. Cf., por ejemplo, la magistral obra de Jack Miles, *God: A Biography*, Nueva York: Vintage Books, 1996 y, en especial, chap. 10.
124. Por ejemplo, Ana Mercedes Pereira, *Expresiones no católicas en Santa Fe de Bogotá*, CINEP, 1994 *apud* Ana María Bidegain, "La pluralidad religiosa en Colombia", en Óscar Collazos et al., *Arte y cultura democrática*, Bogotá: Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán, 1994, p. 256.

## COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS. EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA

*Sergio Fajardo V.\**

### **Introducción**

La riqueza del mundo científico-tecnológico de los Estados Unidos es de tal magnitud, que cualquier intento de acercamiento dejará una cantidad inmensa de vacíos. Es un lugar común, pero hay que repetirlo sin duda alguna: los Estados Unidos son la mayor potencia mundial en ciencia y tecnología. El problema entonces empieza por dónde empezar, y nunca termina.

Pardójicamente, no se puede decir lo mismo acerca de su sistema educativo. En el terreno de la educación superior de nuevo la ventaja es abrumadora, y sobre este sector se ha construido la supremacía que tienen en ciencia y tecnología. Pero en niveles inferiores del sistema la situación es bien distinta: los Estados Unidos no son líderes, de hecho, para sus dimensiones e importancia, están lejos de serlo. El estudio internacional que comparó el desempeño de jóvenes de 41 países en ciencias y matemáticas arrojó unos resultados contundentes: los Estados Unidos ocuparon los lugares y Colombia quedó en penúltimo puesto, sólo por encima de Suráfrica.

Con este par de párrafos introductorios nos ubicamos en el objetivo propuesto por la Comisión: hacer un análisis y una evaluación del tema, bajo la realidad concreta de las relaciones entre los dos países, y a renglón seguido formular recomendaciones específicas que le permitan a Colombia abrir nuevas perspectivas con Estados Unidos.

La tarea es difícil pues hay una tentación inevitable: deslumbrado por la magnitud de los Estados Unidos, es fácil abusar del papel y proponer todo lo habido y por haber y, por supuesto, solucionar todos los problemas de Colombia en 20 páginas. Entonces, conscientes de la tentación, toca evitarla y moverse en un terreno más cerca a la realidad, partiendo de nuestras políticas y buscar cómo apoyarlas con algunas propuestas concretas y realizables, por lo menos en un mediano plazo. Esto no quiere decir que estaré restringido a seguir polí-

\* Matemático de la Universidad de los Andes.

ticas oficiales, de hecho en algunas ocasiones quedarán al descubierto mis diferencias con éstas.

Hay otro problema que en varias oportunidades he señalado y que no sobra repetir acá: hay que saber copiar. Al ser subdesarrollados y tener en frente un ejemplo contundente y sofisticado de sociedad avanzada hay una tendencia natural a copiar en forma indiscriminada. De esta forma montamos programas que suenan atractivos, pero nos olvidamos de algo muy conocido por los científicos: las condiciones iniciales! Este comentario, puesto en otros términos, significa que a pesar de que en ocasiones las palabras y problemas suenan igual, las condiciones sobre las que se trabaja son totalmente diferentes y por lo tanto lo que funciona para unos no necesariamente debe funcionar para los otros. Es posible aprender de otras experiencias, pero es bastante difícil encontrar la solución apropiada a las condiciones nuestras. Esta observación, que parece obvia, no es gratuita:

¿Cuántas propuestas y programas se han impulsado basándose en otras experiencias y no han funcionado? La euforia suscitada por el milagro asiático es una buena ilustración.

Unas anotaciones sobre la forma como he trabajado para producir este Memorando son necesarias. Primero, no lo he enfocado como un trabajo académico riguroso y mucho menos exhaustivo, por eso no se encuentran referencias en el sentido tradicional. En este sentido vale la pena destacar un ingrediente nuevo: Internet. Esta herramienta tecnológica facilita enormemente todo el proceso de recolección de la información que se necesita para hacer un trabajo de éstos. En particular, es posible, y además muy fácil, navegar electrónicamente a través de las regiones e instituciones de los Estados Unidos y recopilar la información pertinente.

En adición a estas visitas electrónicas en Estados Unidos, también viajé un poco por Colombia a través de Internet y entré en contacto con colombianos fuera del país, con conocimiento sobre el tema. También tuve oportunidad de charlar con personas vinculadas a instituciones como Colciencias y el Ministerio de Educación, quienes me dieron algunas opiniones que me sirvieron bastante.

Hay una circunstancia que es importante tener en cuenta para los propósitos de este trabajo, y que marca una diferencia con otros países: dada la naturaleza del sistema federal de los Estados Unidos, existe un gran margen de acción en el nivel de los Estados y localidades, los cuales tienen posibilidad de adelantar políticas propias, que responden a necesidades regionales. Este hecho aumenta el número de programas y experiencias interesantes que hay en el país: en contraposición con los países europeos que tienen programas de cooperación, que manejan las relaciones internacionales y por su intermedio se pueden concretar programas específicos alrededor de la educación, la ciencia y la tecnología.

Finalmente, unas indicaciones acerca de la estructura del Memorando. En adición a esta Introducción hay otras cuatro secciones. La segunda está titulada "EE.UU." y en ella doy una visión global sobre algunos de los aspectos más relevantes de los retos y políticas de los Estados Unidos en educación, ciencia y tecnología. Para mantenerme en la extensión requerida para el trabajo no entro

en detalles, pero indico los documentos que pueden ser consultados para obtener la información necesaria sobre los diferentes programas que tienen en funcionamiento o van a implementar.

Es importante anotar que los temas escogidos están inspirados por algunos de los principales retos, que a mi entender, enfrentamos en Colombia y debo reconocerlo, por los gustos, posibilidades y limitaciones del autor. Además, el lector se dará cuenta de que por ningún lado aparecen en forma explícita las Ciencias Sociales, aunque considero que la mayor parte de las observaciones tienen un carácter tal que incluyen puntos válidos para las ciencias en general.

También notará que el tema "Educación" en lo que a los segmentos básico y medio concierne, tiene un tratamiento con un perfil mucho más bajo que el asignado a Ciencia y Tecnología; hay varias razones, pero no creo exagerar si afirmo que entre Colombia y Estados Unidos, prácticamente no existe nada! No sobra agregar que hay varios puntos que con seguridad serán tratados en otros de los trabajos que se han solicitado para el trabajo de la Comisión y acá los he dejado de lado o mencionado en forma tangencial. Al final de la sección aparecen las principales referencias electrónicas que consulté.

En la sección III, "Colombia", doy una breve presentación de nuestras políticas en ciencia y tecnología, y menciono algunos de los principales programas que las apoyan. Incluyo también referencias electrónicas que pueden ser consultadas para recoger detalles específicos para una mayor comprensión de sus detalles. La sección IV, "EE.UU. & Colombia", trae una descripción informal de las formas más conocidas de las interacciones entre los dos países en los temas que nos interesan.

Para rematar, y partiendo de los puntos mencionados en las secciones anteriores, la última, "Posibilidades", presenta una serie de ejemplos de programas o ideas que pueden servir como alternativas para ampliar el marco de relación entre Estados Unidos y Colombia, en el contexto de la educación, la ciencia y la tecnología. Debo anotar también que en forma deliberada he buscado ilustrar con ejemplos lo más concretos posibles las ideas propuestas, en lugar de dar "fórmulas generales".

## Los Estados Unidos

Uno de los problemas plenamente identificado por los Estados Unidos es el desfase gigantesco que existe entre su condición de líder mundial en Ciencia y Tecnología y un sistema educativo que en los niveles básicos tiene grandes deficiencias. En general, hay una gran preocupación por el alto grado de "Analfabetismo Científico" de la sociedad norteamericana, hecho que sin duda atenta contra las posibilidades de mantener y expandir la influencia y dominio de este país, a las puertas del nuevo siglo cuando se considera que, en buena medida, "el poder lo van a ostentar aquellos países que tengan el conocimiento".

Estas circunstancias tienen una respuesta inmediata: la educación es tema principal en la agenda del gobierno, como quedó claramente ratificado en el reciente discurso de posesión del presidente Clinton, en el cual propuso diez

puntos para enfrentar el reto de la educación para los norteamericanos. El país está movilizando una gran cantidad de recursos y poniendo en marcha varias iniciativas para responder a este objetivo estratégico nacional. Esta es una lección para nosotros: una vez que han identificado un objetivo, el compromiso es tangible, y las fuerzas del gobierno se ponen en función de lograrlo, empezando por el liderazgo que asume directamente el presidente (pensemos en la suerte hasta el momento de nuestro Plan Decenal de Educación).

Algunos de los temas en los que están trabajando y que fueron hechos explícitos en la alocución presidencial son: formación de profesores de colegio, vinculación de nuevos profesores a la educación básica, aspectos culturales como son la necesidad de trabajar en equipo y en forma interdisciplinaria, construcción de nuevos currículos y un programa de estándares nacionales, evaluación y seguimiento de desempeños de todas las dimensiones de la actividad escolar, fortalecimiento de alternativas educativas no universitarias para después del colegio, relación entre la universidad y el último grado del bachillerato, uso de nuevas tecnologías, etc.

A este último punto, uso de nuevas tecnologías en el proceso educativo, se le asigna una importancia especial, y hace parte de un amplio programa denominado "National Information Infrastructure" (NII) que busca incorporar la "Information Age" a la vida de todos los ciudadanos norteamericanos, y en particular, al sistema educativo. En este tema hay un gigantesco número de propuestas para manejar el uso de la informática en el salón de clase. El décimo punto de la agenda del presidente Clinton es bastante dicente:

*"We must bring the power of the Information Age into all our schools. Last year, I challenged America to connect every classroom and library to the Internet by the year 2000, so that, for the first time in our history, children in the most isolated rural towns, will have the same access to the same universe of knowledge".*

En el nivel superior del sistema hay un propósito claro: mantener la supremacía mundial en ciencias básicas, matemáticas e ingeniería. En el momento hay un replanteamiento de la educación de pregrado, la formación en estas áreas ha sido considerada una componente exclusiva de ciertas carreras, ignorando las necesidades de otros estudiantes de tener un dominio y conocimiento que les permita ser funcionales en la sociedad actual. Por lo tanto el objetivo que se persigue es lograr que todos los estudiantes, sin importar la carrera que estudien, tengan unos conocimientos básicos de ciencias y matemáticas que les permitan desempeñarse en la sociedad de final de siglo; en particular, buscan algo que escuchamos en forma reiterada: que tengan capacidad para aprender durante toda su vida laboral activa sin estar restringidos por los conocimientos adquiridos en los estudios universitarios.

De igual forma, hay una discusión sobre la formación que reciben las nuevas generaciones de PhD, teniendo en cuenta que un buen porcentaje de graduados no ingresan al mundo académico, se cuestionan entonces la formación que reciben y su capacidad para desenvolverse en trabajos no-académicos.

La tecnología está en el centro de los principales programas del gobierno y algunos de sus lineamientos se pueden encontrar en documentos como "Te-

chnologys for Americas Growth". Para entender a cabalidad las transformaciones científico-tecnológicas que están experimentando en los Estados Unidos es importante señalar el siguiente proceso:

En los años sesenta y gracias al conocido fenómeno del Sputnik, cuando los avances espaciales soviéticos pusieron en alerta a los Estados Unidos que con terror vieron amenazada su supremacía mundial, los gobiernos norteamericanos, comenzando con el de John F. Kennedy, le dieron un impulso descomunal a actividades científicas y tecnológicas, orientadas en buena medida a fortalecer la industria militar del país.

Esta circunstancia sirvió para que los científicos, y en general las universidades, adquirieran gran preponderancia en la sociedad norteamericana. Muchos de los sofisticados avances tecnológicos que se lograron inspirados por las necesidades militares, eventualmente encontraron aplicaciones en el sector productivo tradicional y sirvieron para transformarlo en forma radical.

Pero las cosas han cambiado. Ahora, cuando el conflicto de la Guerra Fría no existe, el reto es mantener la supremacía que se logró bajo las condiciones de confrontación, pero empujadas por los intereses de la sociedad civil. Estas nuevas condiciones han obligado a cambios interesantes en las relaciones entre el Gobierno Federal y los Estados, y la sociedad en general.

El gobierno no es el único financiador, se construyen alianzas especiales en las cuales todos los participantes están obligados a aportar. Bajo el liderazgo del Departamento de Comercio y del National Institute of Standards and Technology (NIST) se han creado varios e interesantes programas que apoyan, por ejemplo, a empresas que necesitan capital de riesgo no provisto por entidades financiadoras tradicionales (US Innovation Partnership) para explorar nuevas tecnologías. La productividad y competitividad de la industria norteamericana son temas recurrentes de preocupación y hay nuevas políticas de apoyo explícito a pequeñas y medianas empresas para que puedan participar con éxito en el contexto mundial. Este es el reto: competencia en el mercado mundial.

En este sentido hay programas muy novedosos que merecen ser destacados, a los cuales me referiré en la última sección, entre otros: el "Manufacturing Extension Partnership" (MEP). Otra prioridad importante, común a todos los países interesados en el desarrollo tecnológico, es la creación de mecanismos para consolidar y sacar los mejores beneficios de las relaciones entre los sectores académicos y el sector productivo, una de las propuestas importantes que tienen es el programa de creación de "Engineering Research Centers" (ERC), que son "asociaciones entre industria y academia para propiciar avances de próxima-generación en conocimiento, tecnología y educación, para concentrarse en sistemas complejos de ingeniería importantes para el futuro de la nación".

En esta misma línea tienen programas como "State-Industry-University Cooperative Research Centers", que buscan la colaboración entre industria y universidades para "la promoción y patrocinio de investigación en ingeniería que aunque sea genérica y de naturaleza fundamental sea relevante para posibles avances tecnológicos en la industria".

Debemos agregar que ahora hay una preocupación explícita del gobierno estadounidense por conocer avances tecnológicos en otros países. Las lecciones



que el vertiginoso desarrollo del Japón y de otros países asiáticos han arrojado, los han obligado a preocuparse por proteger sus innovaciones científico-tecnológicas. Esta circunstancia se traduce en un agresiva política a nivel internacional de protección de la propiedad intelectual y el respeto de patentes, factores que incorporan como prioritarios en todas las negociaciones con otros países, en todos los escenarios posibles.

Otro aspecto, de naturaleza diferente, pero igualmente digno de destacar, son los mecanismos que tienen para asignar los recursos que el gobierno invierte en desarrollo científico y tecnológico. Utilizan con frecuencia convocatorias abiertas en las cuales se anuncian los fondos que tienen para invertir en un programa determinado y se invita a que diferentes instituciones compitan para conseguir los fondos con propuestas creativas e innovadoras. El proceso es riguroso, exhaustivo y generoso: hay conciencia de que la investigación toma tiempo para fructificar, y se da libertad de trabajo, pero con parámetros claros de evaluación que son establecidos desde el comienzo.

Una característica común en el desarrollo de políticas es la implementación de casos piloto que, dependiendo de los resultados y experiencias obtenidas, van escalando a programas de mayor cobertura y dimensión. La información es amplia y democrática, está a disposición de todos los interesados y además tienen tradiciones interesantes como son resaltar experiencias exitosas y darles difusión para que puedan ser imitadas y de esta forma les sirvan a otros como aprendizaje. En esta forma las universidades y centros de investigación compiten por conseguir que se les adjudiquen programas especiales, que les sirven para impulsar nuevas líneas de investigación y fortalecer así la actividad académica. Existen además los mecanismos tradicionales de asignación de fondos a proyectos presentados por investigadores en áreas específicas de la actividad académica científica, que son evaluados por la "National Science Foundation" (NSF) y otras organizaciones que tienen recursos para investigación y desarrollo.

La National Science Foundation es la institución que tiene a su cargo la principal responsabilidad en el diseño e implementación de las políticas de ciencia y tecnología del gobierno federal, pero hay otras entidades bastante importantes que tienen a su cargo el manejo de sectores específicos, como por ejemplo el "National Health Institute" (NHI).

El presupuesto disponible es bastante generoso, y es importante señalar que en los últimos años los criterios y formas utilizados tradicionalmente para asignar los recursos están siendo seriamente cuestionados: hay un debate interesante acerca de los usos de los dineros públicos para financiar investigaciones científicas en las cuales no se percibe un beneficio directo para la sociedad. Estas discusiones han trascendido al terreno político y son objeto de atención en los comités que tratan estos temas en el Congreso de la República. Los cambios en las asignaciones presupuestales empiezan a ser visibles, lo cual de hecho es consecuencia, como indiqué antes, del impacto del fin de la Guerra Fría y el nuevo escenario de las relaciones internacionales.

La NSF tiene una división dedicada especialmente a la colaboración científica internacional, la cual maneja varios programas con otros países. En particular, existe el cargo de "Program Manager US Latin American Program". La forma

como la cooperación se implementa es por medio de convenios bilaterales o multilaterales. Ejemplos concretos son los que existen con México y Chile, y los detalles se pueden consultar a través de Internet. De hecho, casi todas las instituciones que manejan los temas educativos, científicos y tecnológicos tienen oficinas encargadas de sus relaciones internacionales.

Otro elemento importante en las actividades que tienen relación con este trabajo es el papel que juegan las sociedades científicas en los Estados Unidos. Muchas de éstas son interlocutoras directas del gobierno en las discusiones de políticas en las áreas que les compete. Ejemplos conocidos son la "American Association for the Advancement of Sciences" (AAAS) y la "American Mathematical Society" (AMS).

Para finalizar esta sección presento una lista con los principales documentos consultados durante la elaboración de este trabajo (la dirección electrónica aparece a renglón seguido del título del documento). Es fácil localizarlos por Internet y "bajarlos" para estudiarlos.

### *Algunos de los principales documentos consultados en este trabajo*

- Shaping The Future: New Expectations for Undergraduate Education. National Science Education Standards.
- Reshaping the Graduate Education of Scientists and Engineers.
- Program Manager US Latin American Program. NSF.
- Putting Technology to Work for Americas Future.
- Small Business Innovation Research Program.
- US Innovation Partnership.
- Engineering Research Centers.
- State/Industry/University Cooperative Research Centers.
- Government-University-Industry Research Roundtable.
- The National Information Infrastructure.
- Moving Manufacturing Technologies to the Global Marketplace.
- The Manufacturing Extension Partnership.

### *Algunos de los Web Sites más relevantes para consultar sobre temas de educación, ciencia y tecnología en los Estados Unidos:*

- National Science Foundation: [www.nsf.gov](http://www.nsf.gov).
- National Institute of Standards and Technology: [www.nist.gov](http://www.nist.gov)
- National Health Institute: [www.nhi.gov](http://www.nhi.gov)
- American Mathematical Society: [www.ams.org](http://www.ams.org)
- American Association for the Advancement of Science: [www.aaas.org](http://www.aaas.org)
- Department of Education. [www.ed.gov](http://www.ed.gov)

## Colombia

En Colombia es fácil enterarse de las actividades de educación, ciencia y tecnología. La política de ciencia y tecnología está a cargo de Colciencias, instituto que a través del llamado Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, coordina estas actividades para todo el país. Este Sistema, en funcionamiento desde 1991, está constituido por once programas que, en principio, cubren el espectro de las actividades científico-tecnológicas tradicionales. Desde allí se trazan entonces las directrices fundamentales en materia de ciencia y tecnología para Colombia.

No es exagerado afirmar que estamos en pañales, pero sin duda desde 1991 venimos creciendo con avances interesantes, y es justo reconocer que se ha desarrollado una política consistente, sin las tradicionales rupturas o rectificaciones a las que estamos acostumbrados cuando tenemos cambio de gobierno, aunque no se puede ignorar que todavía falta mucho terreno por recorrer. Quiero señalar en forma muy somera algunas características del Sistema. El principal mecanismo de funcionamiento, hasta el momento, es el de proyectos de investigación. Grupos de investigadores, en su mayoría universitarios y unos pocos asociados a centros de investigación, presentan propuestas en un área del conocimiento que debe ubicarse bajo la "circunscripción" de uno de los once programas que componen el sistema. Después de una evaluación rigurosa, en la mayoría de los casos, por pares internacionales, se deciden la cuantía y las condiciones de los fondos que quedan a disposición de los investigadores.

En adición a este mecanismo, hay varios programas que sirven de apoyo a las políticas científicas, entre los cuales se pueden destacar: Jóvenes Investigadores, apoyo a publicaciones científicas, pasantías internacionales, asistencia a congresos internacionales, apoyo a grupos y centros líderes (consolidados) en investigación, Sistema de Estímulos a los Investigadores, Construcción de un Observatorio de la Ciencia, etc.

Una actividad que ha tomado particular importancia en los últimos años es la de apoyo al sector productivo desde la perspectiva de la ciencia y la tecnología. Dentro del Sistema existe el llamado Consejo de Industria, que busca canalizar proyectos de innovación tecnológica y asignar recursos a empresas que trabajen con universidades o tengan proyectos de desarrollo tecnológico interesantes. También se ha impulsado la creación de Centros de Desarrollo Tecnológico e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica, que sirvan de soporte a algunos sectores específicos de la producción nacional.

A partir de estos Centros e Incubadoras y con la reciente aparición en el país del tema de la competitividad, a través de la Consejería Económica de la Presidencia (por recomendación de la firma consultora internacional Monitor), y después de varios estudios coordinados por Colciencias y Planeación Nacional, se está trabajando en los primeros pasos de lo que debería ser el Sistema de Innovación Nacional.

En el tema de formación de recursos humanos existen dos programas de becas que manejan la mayor cantidad de recursos: Colciencias y Colfuturo. Entre los dos hay interacción, a pesar de que las modalidades son diferentes. También

trabajan en coordinación directa con el programa de la conocida Fundación Fulbright.

Además, hay un interesante programa, denominado Red Caldas, que pretende agrupar a los científicos colombianos que viven en el exterior para buscar que se integren al desarrollo del país, sin estar obligados a regresar, y con el propósito que desde sus lugares de trabajo apoyen a los científicos colombianos, generando proyectos conjuntos, identificando oportunidades para transferir tecnologías, facilitar la vinculación de estudiantes colombianos a universidades e institutos en el extranjero, etc.

Es importante señalar que todavía no hay una evaluación pública, global y exhaustiva, de los programas que componen el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología; evaluación que sirva como punto de referencia, permita corregir defectos y replantear algunas de las actividades que están en funcionamiento. Esta es una tarea inaplazable.

Uno de los temas que está más rezagado en el marco de las políticas de ciencia y tecnología es el de la Regionalización. Existen las denominadas Comisiones Regionales de Ciencia y Tecnología, que tienen como objetivo inicial desatar dinámicas de ciencia y tecnología en las regiones. Hasta ahora su funcionamiento ha sido mínimo y es claro que no hay una concepción clara acerca de las posibles formas de poner en funcionamiento en forma efectiva este programa. No está definida la relación entre este programa y los programas que componen el Sistema Nacional, y a juzgar por los recursos que se le asignan, no es una prioridad. Este es, a mi modo de ver, un punto muy débil de las políticas de ciencia y tecnología.

En educación básica estamos en un proceso de transición mediante el cual se hará entrega definitiva por parte del Ministerio de Educación a municipios y departamentos de la organización educativa. El sector educativo ha estado tradicionalmente relegado, víctima de un manejo politiquero, reflejado en la forma como han desfilado ministros sin ton ni son. La Constitución de 1991, obligó al gobierno a presentar una política educativa de largo alcance que trascienda el marco de acción de un gobierno particular. Este mandato se concretó en el Plan Decenal de Educación. Hasta el momento este Plan no ha alcanzado la dimensión de propósito nacional que originalmente se pretendía, pero podemos asumir que en él se encuentra un delineamiento del horizonte educativo del país.

Un aspecto que no podemos dejar de lado, y que considero indispensable para poder entender mejor nuestra cultura tiene que ver con nuestra incapacidad para comprometernos con temas específicos y sacarlos adelante. En los últimos años hemos creado varias comisiones que tienen como objeto formular recomendaciones y diseñar mecanismos para implementarlas. Vale la pena destacar una que funcionó: la Misión de Ciencia y Tecnología de Barco que fue la base para la creación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. La realidad nos dice que por lo general no funcionan y que después de publicados los libros son ignoradas. Un ejemplo reciente es el de la Misión para la Modernización de la Universidad Pública, que poco o nada ha servido. Ojalá que ésta sea una excepción.

Para finalizar, algunas direcciones electrónicas colombianas con información relevante son:

- Colciencias: [www.colciencias.gov.co](http://www.colciencias.gov.co)
- Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior: [www.icfes.gov.co](http://www.icfes.gov.co)
- Ministerio de Educación: [asemen1@col1.telecom.com.co](mailto:asemen1@col1.telecom.com.co)

## Los Estados Unidos y Colombia

En esta sección voy a mirar el tema de la educación, la ciencia y la tecnología desde una óptica conjunta. La relación ha sido perfectamente asimétrica, y se puede resumir en términos muy sencillos: un número considerable de colombianos se ha formado en los Estados Unidos (no tengo estadísticas disponibles) y muy pocos norteamericanos han desarrollado actividades académicas en Colombia. Por supuesto esta situación no sorprende a nadie pues es un reflejo natural de nuestro desarrollo cultural y de la disparidad que existe entre los dos países.

Empecemos con un breve recuento de las principales formas como los colombianos han llegado al mundo académico de los Estados Unidos:

- Utilizando becas internacionales tradicionales. El mejor ejemplo es la Fundación Fulbright que ha financiado a estudiantes por varios años.
- Becas que universidades, entidades gubernamentales o empresas particulares ofrecen a algunos profesores o empleados vinculados a ellas.
- Unos pocos estudiantes con solvencia económica que acuden a sus recursos propios para financiar sus estudios.
- Con créditos educativos, fundamentalmente del Icetex.
- También se debe anotar que en épocas anteriores (años sesenta y setenta), se crearon programas muy interesantes, financiados por fundaciones como la Ford, Rockefeller o el National Health Institute, en especial en Ciencias Médicas, que tuvieron un impacto grande, ejemplos dignos de mencionar se dieron en las universidades de Antioquia y Valle.
- Estudiantes que han conseguido "Teaching Assistanships-TA" (asistentes de enseñanza) o "Research Assistanships-RA" (asistentes de investigación) en universidades.
- Programas de intercambio directo entre universidades de los dos países.

Además, en los últimos años han surgido nuevas e interesantes modalidades que permiten la vinculación de estudiantes y profesores o investigadores colombianos a instituciones en los Estados Unidos, veamos algunas.

- Los programas de becas de Colfuturo y Colciencias. (En la sección siguiente haré algunos comentarios sobre estos programas).
- A través de proyectos de investigadores colombianos que solicitan fondos a Colciencias para que ellos, o algunos de sus asistentes de investigación, adelanten parte del trabajo de investigación en el exterior.

- El programa de Movilización de Investigadores que apoya Colciencias, por medio del cual pueden vincularse científicos (nacionales o extranjeros) que residen en el exterior a instituciones colombianas por un período determinado y con condiciones bastante favorables para las personas y las instituciones que los acogen.
- Un número reducido de casos en los que científicos de los dos países tienen proyectos conjuntos financiados por instituciones internacionales.
- Este año se ha anunciado un nuevo programa apoyado por "Colciencias-Fulbright-Laspau" que abre una "Convocatoria para pasantías de investigación para jóvenes investigadores en EE.UU."

En la otra dirección, de Estados Unidos a Colombia, la actividad ha sido de una dimensión bastante reducida; la forma tradicional es la del investigador norteamericano que consigue financiación de alguna institución en su país, o se vincula en un proyecto de un investigador colombiano que solicita la participación del científico norteamericano como co-investigador, asesor o consultor.

En los Estados Unidos la mayoría de instituciones gubernamentales tienen divisiones encargadas de manejar el tema internacional. El esquema tradicional es el de crear Convenios de Cooperación bajo parámetros conocidos por las partes. Por ejemplo, actualmente Colciencias está trabajando en la consolidación de un convenio internacional denominado "Agreement for the Establishment of the Pan-American Advanced Studies Institutes (PASI)" con las instituciones equivalentes de Estados Unidos (NSF y el Department of Energy DOE), Chile (Conicyt), Brasil (CNPQ) y México (Conacyt), en un borrador preliminar se indica que tiene el siguiente objetivo principal:

"To support a program to promote international scientific and engineering cooperation among the academic, government, and private sector through state-of-the-art short courses and seminars of two to four weeks duration at the advanced graduate and postgraduate level. Courses will treat subjects of current research interest, chosen from among a wide range of disciplines. The Institutes are to be led by distinguished lecturers with international standing".

Por lo general, se puede afirmar que los estudiantes colombianos que han adelantado estudios avanzados en el exterior han tenido un buen desempeño y una consecuencia natural de este hecho, pocas veces reconocido en forma explícita, es la creación de una buena imagen del país, en particular en los Estados Unidos.

De esta forma, poco a poco, y gracias a la calidad de nuestros estudiantes y a la labor, importante y muchas veces silenciosa, de un número cada vez mayor de científicos colombianos que se distinguen en el mundo académico, las puertas de universidades y centros de investigación, están abiertas, y así un número creciente de jóvenes colombianos puede acreditar credenciales para adelantar estudios avanzados en los Estados Unidos.

Para completar este panorama, anotemos que algunos colombianos (afortunadamente no tengo estadísticas disponibles) se han vinculado a instituciones norteamericanas y desde allí mantienen nexos, por lo general afectivos, con

el país y están dispuestos a ayudar y crear oportunidades para otros compatriotas. Esta es una labor poco reconocida, pero bastante valiosa. Esta es una de las ideas que inspira la Red Caldas, pero no hay claridad acerca del impacto que ha tenido, por lo menos en el caso particular de la relación con los Estados Unidos, a pesar de que informalmente se manifiesta que no se han colmado las expectativas iniciales.

Sin pretender hacer un análisis sociológico riguroso, en la descripción de los párrafos anteriores podemos encontrar la esencia de la relación, pasada y presente, entre Colombia y los Estados Unidos: ésta gira fundamentalmente alrededor de contactos entre individuos. Y no es de extrañarse: el que un país exista y sea respetado en el mundo científico depende básicamente de la calidad del trabajo de sus científicos. Nuestra comunidad es muy pequeña, y peor aún si nos comparamos con el país más avanzado en ciencia y tecnología del planeta.

Las preguntas entonces que nos tenemos que formular para finalizar esta sección son las obvias: ¿Es posible hacer algo que vaya más allá de las actividades descritas antes? ¿Pueden los Estados Unidos, como país, tener algún interés en nosotros, en educación, ciencia y tecnología? Para algunas posibles respuestas pasemos a la próxima sección.

## Posibilidades

Empecemos con una primera observación, elemental y crucial: todas las ideas y programas presuponen un conocimiento del idioma *inglés*. Este hecho aparentemente trivial pone al descubierto una falencia de nuestra cultura colombiana: muy pocas personas hablan más de un idioma. El multilingüismo ha sido reducido a: algunos colegios particulares, miembros de la comunidad académica (no muchos) y estratos más altos de nuestra sociedad. Apenas ahora está empezando a cambiar, muy lentamente, esta circunstancia.

En la misma línea surgen una inquietud y una especulación: en los Estados Unidos hay interés en fomentar el multilingüismo, y en particular, gracias al número de ciudadanos de origen latinoamericano y las relaciones del país con Latinoamérica, el español viene adquiriendo mayor relevancia. Ese es un terreno que puede ser tenido en cuenta, para diseñar mecanismos de intercambio entre profesores de colegios de los dos países, aprovechando que es reconocida la calidad del "español-colombiano".

El manejo de los idiomas es una tarea que le corresponde liderar en buena medida al Ministerio de Educación y a las entidades encargadas del manejo educativo en las regiones; es claro que el aprendizaje de otras lenguas, entre otras cosas, se tiene que iniciar desde una edad temprana en el ámbito escolar. No es objeto de este memorando profundizar en este tema, pero sí me corresponde señalarlo como una dificultad explícita para adelantar programas importantes en las áreas que estoy considerando acá.

Del idioma podemos pasar inmediatamente a un punto al cual no se le da mucha importancia y que considero crucial. El *aprendizaje* de las experiencias de los otros países, y en este caso particular, fundamentalmente sobre los progra-

mas que se adelantan en los Estados Unidos. En la introducción señalaba los inconvenientes de copiar directamente de países más avanzados. Sin embargo no podemos cometer el error de ignorar una gran cantidad de avances y experiencias que se están desarrollando o se encuentran en preparación y que pueden servir, entre otras cosas, por las siguientes razones: para transplantarlas directamente a nuestro país, modificarlas en forma adecuada a nuestra realidad, buscar formas de entrar a participar en ellas, o conocerlas y utilizarlas como inspiración y marco de referencia para diseñar mecanismos nuestros.

Esta última posibilidad es, a mi modo de ver, muy importante y es poco lo que la practicamos. En la elaboración de este trabajo tuve la oportunidad de revisar una gran cantidad de documentos y programas que tiene los Estados Unidos, y si se tiene como marco de referencia las actividades en educación, ciencia y tecnología las posibilidades, ideas y sugerencias que aparecen son innumerables. En consecuencia, la siguiente propuesta es resultado natural de mi experiencia.

Organizar a través de Internet el *Contacto Educación, Ciencia y Tecnología USA-Colombia*, (el nombre no se debe tomar en serio por el momento), que tiene como objeto recoger, procesar y difundir la información que está dispersa por todos los Estados Unidos y que tiene que ver con los temas objeto de estudio en este memorando. Sería un proyecto para hacerlo en conjunto por la Embajada de los Estados Unidos en Colombia, el Ministerio de Educación Nacional y Colciencias.

Voy a ser explícito para ilustrar algunas características y posibilidades que ofrecería este "contacto" para enriquecer el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, que tiene varios programas que, en principio, se pueden beneficiar al entrar en contacto con los Estados Unidos. A continuación doy un ejemplo, que a la vez me sirve como excusa para presentar otras ideas.

El Programa de Industria está en el momento trabajando en la creación de una Red Nacional de Centros de Desarrollo Tecnológico, y dando los pasos iniciales en la construcción del que se ha denominado *Sistema Nacional de Innovación*. La pregunta obvia es: ¿Qué se hace y/o piensa en los Estados Unidos respecto al tema de la innovación? ¿Cómo nos puede servir a nosotros? En primera instancia hay una reacción natural: los sistemas no son comparables, allá existe, acá apenas se pretende arrancar. Veamos una respuesta después de viajar por Internet en USA.

Una búsqueda por correo electrónico conduce rápidamente al "National Institute of Standards and Technology" (NIST), entidad que es el eje central de la política del presidente Clinton para el fortalecimiento del sistema de innovación norteamericano. En el "Web Page" de este instituto se tiene acceso inmediato a todos los programas que actualmente desarrollan, con una descripción increíblemente detallada sobre las características, objetivos, metas, parámetros de evaluación, costos, esquemas de financiación, condiciones para participar, referencias a programas relacionados, etc.

Una interrupción para hacer un comentario inmediato: con sólo leer esta información, un equipo interesado en diseñar un programa puede aprender a



estructurarlo, y descubrir cuáles son los puntos más importantes para poner en marcha un proyecto en ese sentido. Sigamos.

A renglón seguido, ya ubicados en el NIST el navegante descubre el programa denominado "Manufacturing Enterprise Partnership" (MEP). La definición de su función y la forma como se trabaja con las empresas son claras:

"The Manufacturing Extension Partnership is a national network of services to assist smaller manufacturers ( 500 or fewer workers) in becoming globally competitive".

"What is a "typical" project a MEP center would undertake with a client firm? Typically, a center would perform an assessment to analyze the companys current operations and identify opportunities for improvement. Subsequent projects might be in the area of quality assurance, business information systems, production process improvements, plant layout, market devopment, computer aided design, computer integrated manufacturing, waste reduction, environmental services, material engineering, workforce development, rapid prototyping, or other manufacturing priorities".

Leyendo con cuidado, podemos inmediatamente darnos cuenta de que tienen una gran cantidad de ideas sobre las cuales se quiere trabajar o se está trabajando en Colombia. Entonces la primera tarea es leer lo que están haciendo y se puede encontrar una "mina" de información valiosa: allí aparecen los servicios que ofrecen todos los Centros de Desarrollo Tecnológico e instituciones con objetivos similares o compatibles, que actualmente funcionan en la mayoría de los Estados que componen los Estados Unidos.

En forma directa se pueden consultar las estructuras organizativas de los centros, las responsabilidades y compromisos que adquieren el Gobierno Federal, el Estado y las empresas de la región para lograr su funcionamiento adecuado. Encontramos: los servicios que ofrecen, quién los ofrece, se explica la formación y funciones de las personas, con nombre y dirección, que trabajan en los centros, las especialidades y áreas de atención, listas de consultores con sus especialidades, experiencia y dirección, los cursos que dictan, las razones por las cuales los dictan, las formas de dictarlos; tienen además una sección que recoge "historias exitosas", en la cual aparecen los detalles del proceso de interacción de la empresa con el centro y los resultados de la relación que entablaron, etc.

Apoyándome en esta descripción, paso a sugerir un proyecto que sería bastante interesante y que no he visto por lado alguno en el sistema Nacional de Ciencia y Tecnología: establecer un programa de trabajo conjunto entre *Colciencias*-NIST para buscar mecanismos expeditos que nos permitan aprovechar los avances que el NIST tiene en este tema. El NIST informa que ya ha tenido experiencias de trabajo internacional en este sentido con Irlanda y Egipto. Veamos unas ideas que ilustran caminos para explorar en un "Contacto" como el que propongo.

Una primera tarea para Colombia en el tema de la innovación, prioritario para nuestro desarrollo industrial, es conformar un sólido grupo de personas que tengan la capacidad y los conocimientos técnicos necesarios para liderar los procesos de modernización e innovación de los sectores productivos. La situa-

ción es urgente: si tenemos pocos científicos en ciencias básicas, en las áreas que tienen que ver con el desarrollo tecnológico e industrial las circunstancias son precarias. Sin duda podemos afirmar que la cooperación internacional en este terreno es imprescindible.

Podemos utilizar el programa Colciencias-NIST para propiciar asociación entre Centros de Desarrollo Tecnológicos e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica de Colombia con pares en los Estados Unidos, de forma que puedan adelantar tareas en equipo y, por este medio, abrir las puertas de interacción tecnológica entre empresas colombianas y norteamericanas. Esta sería una puerta ideal para propiciar la transferencia de tecnología y la creación de "Technology Partnerships" entre empresas, que incluirían fundamentalmente a nuestra pequeña y mediana industria: si logramos crear relaciones serias entre Centros de Desarrollo colombianos y centros afiliados al programa MEP, a través de éstos se pueden propiciar interacciones entre sus empresas afiliadas. Una forma de consultar posibilidades de este tipo es a través de la descripción de experiencias exitosas que tienen los centros en Estados Unidos.

Uno de los puntos prioritarios para darle sustancia sería la creación de un programa de Pasantías de Innovación. Asociados al programa MEP hay gran cantidad de expertos que nos podrían servir para trabajar con nuestros Centros de Desarrollo y con las estructuras regionales que manejan el tema de la innovación, participando directamente en proyectos de capacitación y diagnóstico con centros y empresas. No sería entonces el programa tradicional, en el cual viene un experto que dicta tres conferencias ante una multitud y luego regresa a su lugar de origen con unos dólares más. También apoyaríamos la vinculación de personal colombiano en centros de los Estados Unidos para que conozcan y tengan la oportunidad de aprovechar otras experiencias.

La iniciativa para sacar adelante este programa debe surgir en Colciencias, y potenciarla a través de la Red de Centros de Desarrollo Tecnológico, que reúne a todos los centros que reciben apoyo económico oficial, y que busca convertirse en el mecanismo que permite canalizar propuestas que pueden beneficiar a los centros. Ese es el escenario indicado para darle contenido a la propuesta que he esbozado.

Un ejemplo concreto que conozco de primera mano está en Antioquia, donde se construye un Sistema Regional de Ciencia y Tecnología, el cual tiene como uno de sus puntos centrales el tema de la innovación. Los proyectos que se están impulsando se podrían beneficiar de una interacción activa con algunos de los centros que forman parte del MEP.

Este es un momento propicio para resaltar un aspecto importante en la política de ciencia y tecnología para Colombia. Como explican los teóricos del tema y con claridad ilustra el ejemplo de los Estados Unidos, un sistema de innovación debe ser una construcción de regiones: hay que reconocer la diversidad de las actividades industriales y académicas que se adelantan en las diferentes regiones, y construir sobre ellas. Como señalé en la sección III, éste es un punto débil del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Se necesita apoyar con fluidez programas que surgen en las regiones y el tema específico de la innovación es ideal para empezar.

Antes de continuar con los temas del memorando, intercalo acá una pequeña digresión que probablemente está desarrollada en otra parte del trabajo central de la Comisión. Profundizando en la idea de avanzar en el fortalecimiento de las estructuras regionales, existe un mecanismo de interacción, poco utilizado, "*Ciudades Hermanas*", en el cual ciudades de los dos países se identifican como "hermanas" y, en principio, proceden a desarrollar algunos programas de intercambio cultural. Recurriendo de nuevo al ejemplo de Antioquia, existe una propuesta de cooperación entre Antioquia y la Florida, promovida originalmente por las Cámaras de Comercio, que no se ha concretado todavía. Este es un buen terreno para explorar, algo así como "*Estados Hermanos*". Para darle contenido tenemos acá una línea de acción para proponer: fomentar la interacción entre los centros de desarrollo y empresas, alrededor de la innovación y la competitividad, el intercambio educativo y cultural.

Continuando vía Internet, podemos encontrar otros programas directamente relacionados con la innovación, en particular uno que permite señalar, la que considero una falla estructural del Sistema de Ciencia y Tecnología: la ingeniería. En nuestro Sistema, la ingeniería se encuentra diluida en los diferentes programas. Supongo que la idea es que la ingeniería tiene que ver con múltiples áreas de las actividades científico-tecnológicas y por lo tanto es a través de estas instancias que la ingeniería aparece en el Sistema.

En Estados Unidos el tema de la ingeniería siempre aparece con su propia identidad y en consecuencia se le da un tratamiento especial, que se manifiesta en programas específicos, de gran impacto, todo lo contrario a lo que ocurre acá. Uno de estos programas es el denominado "Engineering Research Centers" (ERC) que anuncié en la sección II, y del cual tomo unos párrafos que nos ilustran sus objetivos (la traducción es mía):

"Es una asociación entre industria y academia para avances de próxima generación en conocimiento, tecnología y educación, para concentrarse en sistemas complejos de ingeniería importantes para el futuro de la nación".

"Los ERCs proveen los fundamentos intelectuales para que la industria colabore con profesores y estudiantes para resolver retos genéricos de largo plazo, produciendo la base de conocimiento para avances sostenidos en tecnología y su transición rápida al mercado".

"Un ERC puede tener una dimensión global, ya que muchos retos y oportunidades requieren colaboración del extranjero para traer los mejores recursos para conseguir beneficios para la nación. Empresas extranjeras pueden participar en un ERC, si aceptan cooperar en una esquema quid por quo, intercambiando personal, compartiendo recursos, riesgos, beneficios, información e infraestructura en las mismas condiciones que las empresas norteamericanas que participan".

Este es pues otro ejemplo de lo que sugiero cuando digo que hay ideas que nos sirven para enriquecer nuestras perspectivas y panorama. En Colombia estamos dedicando ingentes esfuerzos a consolidar centros de desarrollo tecnológico que tiene que ver con sectores específicos de la producción, la mayoría relacionados con alguna universidad o grupo de universidades. Este es un camino importante, pero estamos dejando de lado otras tareas como las que cumplen

programas tipo ERC, que se convierten en punto de encuentro de los sectores productivo y académico, y que por la organización de nuestro sistema de ciencia y tecnología tienen un espacio muy reducido para surgir.

Actualmente varias universidades colombianas están haciendo esfuerzos por consolidar proyectos avanzados de ingeniería y requieren un apoyo considerable para ayudarlos a consolidarse. Una forma de hacerlo puede ser creando las condiciones para que puedan involucrarse con centros en Estados Unidos y permitir que la interacción brinde los frutos que se esperan de la relación entre personas e instituciones inteligentes.

Ejemplos concretos: la Universidad de los Andes está construyendo un centro de laboratorios de ingeniería de gran dimensión que está en el espíritu de los ERC. La Universidad de Antioquia está trabajando en la creación de una red de centros de desarrollo tecnológico universitarios en la misma perspectiva. Las Facultades de Ingeniería de las universidades del Valle e Industrial de Santander también tienen programas con características similares.

¿Cómo se puede propiciar la interacción entre nuestras universidades y algunos ERCs? Existen los mecanismos tradicionales de financiación de programas bilaterales internacionales en los cuales las instituciones locales aportan la parte correspondiente a sus países en proyectos de conjuntos. Dadas las condiciones incipientes en las que se encuentra el Sistema de Innovación en Colombia y la poca presencia, que como señalé antes, ha tenido el tema de la ingeniería en el contexto del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, lo correcto sería iniciar con un par de experiencias piloto, las cuales se pueden escoger por medio de una convocatoria-concurso, que premie a las mejores propuestas para trabajo en equipo entre una Facultad o, aún mejor, Facultades de Ingeniería colombianas y ERCs de los Estados Unidos.

En la misma línea de los ERCs hay programas como: "State/Industry/University Cooperative Research Centers", "Government-University Industry Research Roundtable", el "Advanced Technology Program" (ATP) y el "Small Business Innovation Research" (SBIR), los cuales se pueden analizar en forma similar a la de los ERC y que sin duda podrían incluirse en proyectos de cooperación entre los dos países.

Pero salgamos por un momento de Internet y pasemos a otro de los temas cruciales para la construcción de un andamiaje sólido para la educación, la ciencia y la tecnología de Colombia: la *Formación de Recursos Humanos*; aprovecho para hacer algunas recomendaciones en lo que tiene que ver con el envío de estudiantes a Estados Unidos.

Ahora en Colombia hay mayores recursos para apoyar a estudiantes en el extranjero, las becas de Colciencias son un buen ejemplo. Si miramos las cifras económicas de este programa, a primera vista impresiona el alto costo que significa financiar un estudiante para obtener un doctorado (PhD) en los Estados Unidos. La realidad es inevitable: para Colombia no hay recursos que alcancen. Entonces, la pregunta obvia es: ¿Tiene sentido el esquema actual?

Primero una afirmación: pienso que los costos son exagerados y no guardan proporción con los beneficios que le reportan al país (no he hecho un análisis costo-beneficio de este programa, pero creo que informalmente es fácil de jus-

tificar). La inquietud es entonces cómo lograr que estudiantes colombianos consigan ingreso a los mejores centros universitarios de los Estados Unidos sin incurrir en costos desmesurados por individuos, de forma que los recursos económicos disponibles beneficien a un mayor número de estudiantes con capacidad para desempeñarse a cabalidad en una institución de educación superior en Norteamérica. Voy a bosquejar una propuesta alternativa. Unas ideas:

- Crear incentivos especiales para estudiantes que entren a estudiar sin necesidad de utilizar recursos del Estado. Por ejemplo, que consigan vincularse con Teaching Assistanships (TA), Research Assistanships (RA) o algún tipo de beca. Acá hay una paradoja interesante: es más fácil entrar en una universidad de Estados Unidos si uno ofrece pagarse sus estudios, a ser escogido en un complejo proceso de selección en el cual compiten personas de todo el mundo. Estos últimos tienen en principio mayor mérito, pero en la mayoría de los casos pasan inadvertidos, y en una de las consecuencias de este hecho es que al no tener ningún tipo de compromiso con el país, no regresan.
- En algunos casos, buenos estudiantes no pueden entrar a universidades por deficiencias en inglés. En lugar de pagar los costos de todo un doctorado, se les puede ayudar para que estudien el idioma y luego puedan entrar a desempeñarse como TA o RA. Esta iniciativa sería parte de un programa global para apoyar el aprendizaje del inglés en Colombia.
- Asignar recursos para estudiantes que hayan tenido un destacado comportamiento académico en USA y vayan a escribir sus tesis doctorales en temas relevantes para Colombia. También, se podría apoyar a norteamericanos que escriban sus trabajos de investigación en temas directamente relacionados con nuestro país.
- Hacer un seguimiento riguroso de los estudiantes que entren al programa. En particular, evitar el caso de estudiantes que tienen múltiples fuentes de ingresos para financiar sus estudios, y ocupan cupos que podrían ofrecerse a otros estudiantes.
- Si por alguna razón un estudiante destacado no puede entrar en primera instancia y su área de trabajo es parte de un programa prioritario (más adelante me refiero a prioridades), se le financiará su participación, pero se crean condiciones para que con el tiempo logre conseguir cambiar de status.

Después de estas observaciones es natural preguntar: ¿Cómo se podría organizar un programa para desarrollar los puntos anteriores? Por el momento pospongo una respuesta a este interrogante para presentar otras ideas y luego sugerir un mecanismo global que sirve para incluir otras ideas que vienen a continuación. Regresemos al mundo de Internet y aterricemos en la educación.

En el nivel local de los Estados Unidos, universidad por universidad, el universo de referencia es inagotable. Los programas interesantes abundan, los recursos humanos, físicos y económicos con que cuentan son gigantescos, etc. Voy a señalar un punto que me parece importante.

En Colombia estamos discutiendo sobre acreditación de universidades y creando nuevos programas académicos, en especial doctorados. Acá quiero ha-

cer sonar la señal de alarma: tenemos que tener cuidado con las políticas que trazamos. Nos podemos estar moviendo peligrosamente hacia la implementación de programas que en un momento tuvieron una connotación especial para países desarrollados, pero que hoy están siendo revaluados. El peligro consiste en copiar algo que cuando lo tengamos ya esté desactualizado! En particular es necesario llamar la atención sobre el proceso de revisión de *curriculum* que está llevándose a cabo en los Estados Unidos: una buena tarea para nuestros administradores universitarios.

Un caso interesante, entre muchos otros, nos da una buena lección: en los Estados Unidos hay un proyecto nacional que tiene como objetivo revisar y proponer las reformas necesarias para la enseñanza del Cálculo Matemático en las universidades del país, "Calculus Reform". ¡Algo tan aparentemente sencillo como es el cálculo es objeto de todo un esfuerzo nacional! No sobra agregar que acá en Colombia en todas las universidades colombianas con programas de ingeniería se enseña el cálculo, utilizamos en su mayoría libros hechos en los Estados Unidos y simplemente repetimos lo que nos envían.

¿Cómo podríamos mirar la enseñanza del cálculo como un reto para la comunidad universitaria nacional? Este es un caso típico para el cual se necesita una política nacional con objetivos específicos, claramente señalados. En Colombia nadie se ha preocupado por los resultados obtenidos en matemáticas por nuestros jóvenes en el estudio internacional que mencioné en la introducción. En Estados Unidos, la enseñanza de las matemáticas es una preocupación explícita que se traduce en programas concretos, muchos de los cuales podrían servirnos, pero si en Colombia no existe interés concreto por el tema en el Ministerio de Educación, lo que se sugiera no pasará de simples propuestas irrealizables.

Para no dejar esta posibilidad en la descripción negativa de nuestra realidad, planteo una posibilidad que no se ha explorado y que puede ser un medio para empezar a superar el problema del párrafo anterior: trabajar con las *Sociedades Profesionales*. Esta idea es fácil de ilustrar: a través de los programas de Ciencias Básicas y de Educación en el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología de Colciencias, este último con la participación directa del Ministerio de Educación, se puede escoger el tema de la enseñanza de las matemáticas en Colombia como prioritario, y se le encomienda a la Sociedad Colombiana de Matemáticas, para que diseñe y coordine programas de interacción con la "American Mathematical Society" y la "Mathematical Association of America", para aprovechar las experiencias que ellos han desarrollado.

Este es un simple ejemplo que sirve para mostrar un terreno común en una posible interacción: la *Innovación Educativa*. Obsérvese que no se trata de un tema sofisticado que exige una base de científicos y equipos imposibles para nosotros. Es un terreno elemental, para el cual se requiere tener claridad y disposición para afrontarlos. Esta es una posibilidad no sólo para el sistema de educativo superior, la observación es válida para la educación básica, que prácticamente no he mencionado.

La situación es fácil de describir: si leemos el discurso del presidente Clinton sin saber quién es el autor, podríamos pensar que lo pronunció nuestro presidente: las tareas en principio son casi las mismas! Y vuelvo a repetir una observación que ya he hecho antes: si estudiamos los programas que están implementando para cumplir los objetivos que se han propuesto, de todos podemos aprender (basta con visitar la página electrónica de la Secretaría de Educación de los Estados Unidos: [www.ed.gov](http://www.ed.gov)). ¿Cuáles escoger?

Un tema indiscutible tiene que ver con el uso de la *Informática en la Educación*. Con los espectaculares avances de la computación no exageramos si decimos que en todo país hay programas para utilizar el computador y las telecomunicaciones para ponerlos al servicio de la educación. Estados Unidos ha sido el país líder de esta revolución científico-tecnológica y cuenta con un número importante de expertos en estos temas.

En Colombia ya estamos trabajando en esta área. Existe la Red Iberoamérica de Informática Educativa (RIBE) y tenemos varios grupos universitarios que participan en forma activa en esta red. Algunos tienen contactos con universidades norteamericanas y a la vez se están integrando con las Secretarías Departamentales de Educación. Este es un tema que merece una consideración especial para el mejoramiento de la calidad de nuestro sistema educativo.

Como sugerí antes, es necesario definir unas *prioridades* que nos sirvan para identificar unos propósitos claros en los cuales podamos generar un esfuerzo colectivo. El espíritu del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología ha sido demasiado amplio, abierto en forma indiscriminada a la demanda, pero ante una situación con recursos tan escasos como la que enfrentamos, no creo que sea la situación ideal. Considero que es inaplazable escoger unos temas prioritarios para darle un empuje decisivo para dar un salto cualitativo en nuestros programas de educación, ciencia y tecnología.

Para lograrlo se necesita una evaluación seria y rigurosa de lo que han sido los primeros seis años de funcionamiento del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. En educación es más difícil la tarea: hasta hoy no hemos tenido unos propósitos ni estructuras claramente definidas para evaluar. El Plan Decenal de Educación apenas está empezando y poco o nada se ha hecho.

Los ejemplos que he presentado no son simples coincidencias, implícitamente son algunos de los temas que considero prioritarios para el fortalecimiento de las actividades de educación, ciencia y tecnología en nuestro país. En particular, para entrar a crear un programa serio de cooperación con los Estados Unidos, tenemos que tener claras unas prioridades, pocas, que nos sirvan para hacer algo tangible, con un ingrediente que no he querido mencionar hasta ahora: buscar que, en la medida que sea posible, sean de interés real para los Estados Unidos.

Acá es imperioso señalar un tema que no he considerado dado que es objeto de estudio de otro memorando: Biodiversidad y Medio Ambiente. También es necesario mencionar otra área en la que Colombia tiene una riqueza importante y que es innegable el interés que debe suscitar en los Estados Unidos: las Ciencias Biomédicas, en especial los temas de medicina tropical.

Ahora que nos estamos acercando al final, podemos volver a retomar el interrogante formulado antes:

***¿Cómo se podría organizar un programa para desarrollar los puntos anteriores?***

Propongo el programa *Encuentro USA-Colombia*. Estos serían encuentros a celebrarse en Colombia, preferiblemente entre junio y agosto, para aprovechar el período de vacaciones de las universidades. El propósito es reunir grupos de personas que nos permitan construir un contacto directo y permanente entre los dos países, para trabajar en las áreas señaladas como prioritarias para la relación USA-Colombia. A continuación describo algunas de las características principales que se deben considerar para definir la naturaleza y perspectivas del programa, y a la vez sugiero una posible forma de implementarlo.

- Para cada encuentro se escoge un *tema central* con, por lo menos, un año de anticipación. El comité coordinador binacional, se encarga de identificar colombianos en los Estados Unidos que tengan capacidad e interés para aportar en el desarrollo del tema propuesto. En particular, los estudiantes con rendimiento académico destacado, que estén trabajando en áreas relacionadas con las seleccionadas para el encuentro. También norteamericanos que puedan y estén dispuestos a participar y trabajar en el programa que se diseñe. Por supuesto se conforman equipos en Colombia bajo los mismos criterios. Tener el tema decidido con suficiente anticipación permite preparar actividades que vayan más allá de los encuentros académicos tradicionales, con un trabajo previo serio, que ayuda a que una vez se dé el encuentro "físico" tengan un mayor impacto.

Un ejemplo ilustra el párrafo anterior: la Informática Educativa. Este tema sirve para integrar desde el nivel más alto de la investigación académica, con grupos universitarios que tienen nexos sólidos con investigadores en las mejores universidades de Estados Unidos, los cuales trabajan en áreas como: desarrollo de software, sistemas inteligentes, inteligencia artificial, telemática, multimedia, etc. También se puede señalar en forma específica el uso del computador en la enseñanza de las matemáticas universitarias (el cálculo). Así, hasta llegar a las formas de enseñanza para niños del preescolar, los nuevos programas para preparar a los profesores de la escuela en el uso de los computadores, la recolección de innovaciones escolares, etc.

En este encuentro podrían entonces participar investigadores y estudiantes universitarios, profesores de colegios, niños de escuelas, planificadores y administradores de la educación, etc.

Como resultado del encuentro podríamos esperar la vinculación de estudiantes residentes en Colombia a programas de posgrado en Estados Unidos ayudados por el contacto directo que tendrían con investigadores que trabajan en ese país. De igual forma, deberían surgir temas de investigación directamen-



te relacionados con problemas de interés para Colombia, y se podría en consecuencia diseñar nuevos proyectos de cooperación entre los dos países.

- Miremos en mayor detalle el papel de los *estudiantes*. Como indiqué antes, me parecen excesivos los costos de los programas de financiación por estudiante en el exterior, y sugerí la necesidad de diseñar nuevos mecanismos, que nos permitan sacar el mejor provecho de los recursos existentes y potenciar en mejor forma el impacto en el país.

La idea es que se creen apoyos específicos a los estudiantes que en sus estudios tienen nexos directos con Colombia y se vinculan en forma activa al país. Por ejemplo, se les reconocería su desempeño académico, pagándoles la participación en los Encuentros USA-Colombia. Más aún, podríamos crear un programa especial que permita a los estudiantes en el exterior venir al país y trabajar con grupos de investigación nacionales, dictar cursos de verano en universidades en Colombia, incorporarse con instituciones del gobierno, en los niveles centrales y regionales o hacer pasantías especiales en empresas y centros de desarrollo tecnológico.

Se crearía entonces una especie de *Bolsa de Trabajo de Verano*, en la que se escogen los mejores estudiantes y se les vincula en alguna de las actividades mencionadas. Los seleccionados se harían acreedores a un premio (US\$5.000) y las instituciones que los vinculen deben darles una bonificación adicional. A partir de estos contactos, entonces se podrían apoyar proyectos de investigación o propuestas de trabajo que vayan surgiendo de la interacción, enfatizando en la relevancia para Colombia. Por ejemplo, estudiantes que escriban su tesis doctorado en áreas seleccionadas en este proceso podrían recibir financiación para adelantar parte del trabajo en Colombia.

Así, en lugar de entregar unas grandes cantidades de dinero a unos pocos estudiantes, se podría repartir en una forma diferente, sin tener que esperar cinco años hasta que los beneficiados regresen (si es que regresan, al país, como ocurre muchas veces, desubicados y con serias dificultades para adaptarse a nuestro medio). En lugar de ese tipo de programa, apoyaríamos los estudiantes que se destaquen y quieran colaborar y aportar al desarrollo del país durante el transcurso de sus estudios.

Debemos observar que lo propuesto no tiene que limitarse a los Estados Unidos y Colombia, en principio es válido para otros países, pero nos puede servir como modelo para canalizar esfuerzos y comprometer en forma explícita a Colombia con países amigos. Incluso, se podría pensar en diseñar los Encuentros de Verano con diferentes países, en forma similar a la Feria del Libro, que tiene un país invitado principal en cada ocasión, pero este no es el momento para iniciar otra especulación.

Para financiar este programa, en adición a los recursos existentes, se puede promover la creación de un *Fondo de Apoyo USA-Colombia*, con aportes, entre otros, de empresas norteamericanas con presencia en Colombia (multinacionales), empresas colombianas con intereses directos en Estados Unidos, grupos de colombianos educados en Estados Unidos y, por supuesto, los dos gobiernos.

Para finalizar, una breve reflexión sobre lo escrito. Primero, hay que identificar las prioridades. Si pretendemos cubrir todos los temas no logramos nada. Esta tarea no debe ser difícil, pero sí bastante cuidadosa; como indiqué antes, los ejemplos que acá presento son una posible muestra de prioridades. No considero pertinente entrar a formular acá criterios sobre cómo hacer esta selección.

Una vez que se tengan identificadas unas prioridades claras se puede empezar a trabajar en el diseño de mecanismos de trabajo. Mi idea ha sido sugerir algunos ejemplos posibles, que considero realistas. Este trabajo sirve para mostrar una forma posible para hacer ese diseño: si se utiliza Internet en forma cuidadosa se tiene un gran terreno recorrido. En primera instancia, no hay necesidad de organizar viajes de funcionarios. A través de este medio de comunicación se pueden lograr contactos importantes y tangibles, además se pueden hacer programas concretos y realistas.

Por esto considero que se puede empezar en la creación del contacto que propuse al comienzo de esta sección. Necesitamos recoger la información y si la utilizamos en forma creativa, podremos descubrir caminos que nunca imaginamos.

## Capítulo 3. ASUNTOS POLÍTICOS

### MANEJO DE IMAGEN, COMUNICACIONES Y CABILDEO DE COLOMBIA EN ESTADOS UNIDOS. ANTECEDENTES Y RECOMENDACIONES

*Miguel Silva\**

#### Introducción

Debido a la enorme importancia y complejidad de las relaciones comerciales y políticas con los Estados Unidos, el gobierno colombiano ha diseñado y puesto en práctica durante los últimos diez años diversas estrategias de comunicación, manejo de imagen y cabildeo en los Estados Unidos de América con propósitos distintos y, por supuesto, con resultados dispares. La red de relaciones que ha construido la sociedad colombiana con los distintos niveles de poder en Washington no es ajena a este esfuerzo. Las comunicaciones y el cabildeo colombiano han servido para defender los intereses colombianos tanto en el Congreso como en el Gobierno de los Estados Unidos, en algunas ocasiones con mayor éxito que en otras.

Durante la última década, y bajo tres administraciones distintas, Colombia ha contado en Estados Unidos con la asesoría de firmas y de abogados, especialistas en diseño de estrategias de comunicación, investigación de opinión pública, cabildeo y manejo de relaciones con la prensa. El gobierno ha invertido en estos asuntos cifras cercanas a los diez millones de dólares desde 1986.

En ocasiones algunas entidades del sector público —Ecopetrol, la Corporación Nacional de Turismo, Proexport— han requerido de servicios similares para temas específicos. Recursos públicos han apoyado exposiciones del Museo del Oro en lugares tan distantes como el Japón y pabellones colombianos en Ferias Internacionales como Exposevilla 92, así como algunos esfuerzos de comunicación muy modestos en países como España y Francia.

La Federación Nacional de Cafeteros, por su parte, ha requerido en distintos momentos de servicios legales y de cabildeo y ha sido la entidad colombiana que más altos recursos ha invertido en publicidad no sólo en los Estados Unidos sino en el mundo entero.

\* Consultor en temas de comunicaciones.

Por último, algunos gremios del sector privado, particularmente Asocolfros, contratan ocasionalmente firmas legales y de cabildeo con fines muy precisos y con resultados, en general, bastante satisfactorios.

El presente memorando estudia el tema del manejo de comunicaciones imagen y cabildeo de Colombia en los Estados Unidos, para lo cual describe las estrategias que ha diseñado y puesto en práctica cada administración, y la estructura jurídica que se ha utilizado para ello. De igual manera se evalúan los resultados de estas estrategias y las lecciones aprendidas. Lo anterior constituye el primer capítulo del memorando.

La segunda parte de este memorando contiene una serie de recomendaciones sobre la materia. El memorando explica las razones por las cuales se hace indispensable contar con una estrategia de largo plazo en imagen, comunicaciones y cabildeo de Colombia en los Estados Unidos, las características de dicha estrategia, los pasos a seguir para que ésta sea en verdad respuesta a un esfuerzo unificado entre el sector público y la sociedad civil así como algunas recomendaciones para contratar las firmas adecuadas y de allegar los recursos para ello.

## **Antecedentes y situación actual del manejo de imagen, comunicaciones y cabildeo de Colombia en los Estados Unidos**

### ***Antecedentes - Las administraciones Barco y Gaviria***

Con contadas excepciones, que no se estudiarán en el presente memorando como el Comité de Información sobre Colombia creado en 1983, las administraciones anteriores a la del presidente Virgilio Barco llevaban a cabo el manejo de las comunicaciones de Colombia en Estados Unidos y las relaciones con los distintos sectores de esa sociedad de manera tradicional, es decir, a través de las representaciones diplomáticas y consulares.

Tal aproximación, sin embargo, mostraba ya en los ochenta enormes dificultades. Por una parte, la representación diplomática colombiana en Washington no contaba con la fortaleza numérica o técnica necesaria y, salvo contadas excepciones, el embajador había sido un alto representante de uno de los dos partidos, con vocación presidencial, más interesado en los acontecimientos de la política interna que en el manejo de las relaciones bilaterales. No obstante que su misma condición de aspirante presidencial podría suponer una garantía de seriedad, era frecuente la desatención de las dificultades propias de una relación bilateral entre dos países como Colombia y los Estados Unidos, particularmente las de carácter técnico.

Este manejo exclusivamente diplomático, por una parte, y totalmente estatal por otra, desconocía por completo la enorme diversidad de fuentes de poder en el complejo sistema político estadounidense.

Sólo cuando se hizo evidente que los temas de conflicto entre los dos países —narcotráfico y derechos humanos— y que las consecuencias que éstos podrían acarrear para las relaciones comerciales y de ayuda técnica, económica y militar, comprometían de manera intrínseca el interés del propio presidente d

la República en la materia, el manejo de las relaciones con los Estados Unidos inició un proceso acelerado de "presidencialización".

Este proceso llegó a su momento más álgido en las administraciones Barco y Gaviria y sólo se ha visto debilitado —y por ende el manejo de las relaciones ha regresado a los ámbitos tradicionales de la Cancillería— como consecuencia de las dificultades intrínsecas de la Presidencia en el actual cuatrienio, relacionadas con el financiamiento de la pasada campaña presidencial.

La presidencialización de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos como consecuencia de la creciente importancia de los temas relacionados con la lucha contra las drogas le ha servido a Colombia para comprender la complejidad de la sociedad estadounidense y para contar con estrategias de largo plazo —políticas, comerciales, de comunicación y de cabildeo— y para buscar la consolidación de alianzas estratégicas al interior de ambos partidos así como algún grado de equilibrio o de contexto en los distintos medios de comunicación y de los Estados Unidos.

#### *De villanos a héroes (1986-1990)*

El gobierno del presidente Barco tuvo la primera estrategia de largo plazo en materia de comunicaciones y de manejo de imagen de Colombia en los Estados Unidos. Sin duda se trató de una estrategia exitosa que significó enormes beneficios sobre todo en momentos verdaderamente tensos y críticos de la relación bilateral.

Su esfuerzo se limitó al tema de las comunicaciones y se abstuvo de utilizar los servicios de cabildeo o de carácter legal para impulsar, en el seno del Congreso de los Estados Unidos, iniciativas de interés para Colombia o de oponerse a aquellas que fuesen contrarias a los intereses de nuestro país. Para estos temas se utilizó la vía diplomática tradicional.

La administración del presidente Barco promovió en diciembre de 1987 la creación de la Fundación para la Promoción de la Imagen de Colombia en el Exterior, Proimagen, con el objeto de allegar recursos públicos y privados y destinarlos a los temas de comunicaciones y manejo de imagen de Colombia en el exterior.

Proimagen fue integrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Corporación Nacional de Turismo, Ecopetrol, la Federación Nacional de Cafeteros, Proexpo, Carbocol, el Banco de la República, el Banco Cafetero y la Flota Mercante Grancolombiana —por el sector público— y por la Asociación Colombiana de Exportadores de Flores (Asocolflores) y la Asociación Nacional de Exportadores (Analdex).

Desde un principio se hizo evidente que la Presidencia de la República tendría un control superior a las anteriores administraciones sobre el manejo de las comunicaciones colombianas en Estados Unidos. De hecho, un representante del presidente de la República integró, en compañía de dos representantes de la Asamblea General, el Consejo Superior de la Fundación.

Los objetivos de la administración fueron plasmados en los estatutos de la Fundación: coordinar las comunicaciones de Colombia en el exterior, particularmente en los Estados Unidos. Y en lo que hace referencia a ese país, el objetivo del contrato con la firma Sawyer Miller Group fue el de manejar las comunicaciones de Colombia en los Estados Unidos, para lo cual se encargó a la firma mencionada la realización de encuestas de carácter cuantitativo con el objeto de precisar el concepto que la opinión pública de los Estados Unidos tenía formado acerca de Colombia.

La estrategia que se puso en práctica en ese cuatrienio partió de esta encuesta, que fue realizada por la administración Barco en los Estados Unidos en el año de 1987. Los resultados fueron devastadores: el 67% de los estadounidenses consideraban al gobierno de Colombia como corrupto y "controlado por los narcotraficantes". En esa misma encuesta el 72% de la opinión pública de ese país favorecía sanciones económicas contra Colombia.

Los resultados de la encuesta demostraban que la idea original para el diseño de una estrategia y un mensaje en Estados Unidos —demostrar el heroísmo de la sociedad colombiana en la lucha contra el narcotráfico— no sería creíble. Que sería indispensable primero mostrar que los colombianos eran víctimas del narcotráfico para luego poder subrayar los logros y resultados de la sociedad y el gobierno de Colombia en esta lucha.

Así se dio inicio a la primera estrategia de comunicaciones de largo plazo que Colombia puso en práctica en los Estados Unidos.

La primera fase buscaba cambiar la opinión de los norteamericanos sobre los colombianos —"de villanos a víctimas"— y demostrar que la demanda por drogas en los países consumidores es el verdadero motor y origen del tráfico de estupefacientes.

Así se pretendía modificar la política oficial de los Estados Unidos, que ponía en ese momento un énfasis desbalanceado en la interdicción de las drogas en las fronteras y en el exterior, sobre los esfuerzos de control de la demanda doméstica. De igual manera se buscaba multilateralizar el problema. Y, por último, se pretendía crear una base sólida para pasar a la segunda fase, en la que se demostraría el heroísmo de la sociedad colombiana en esta lucha.

Imágenes en blanco y negro del sepelio de Guillermo Cano, avisos en que aparecía una persona aspirando cocaína bajo una leyenda que preguntaba "¿Adicto o terrorista?", una pared similar al monumento a las víctimas de la guerra del Vietnam, pero con los nombres de las víctimas colombianas, con una leyenda llamativa ("Casa Blanca, abril de 1988. Monumento a los héroes caídos en la lucha contra las drogas"), lograron multiplicar su efecto al convertirse en noticia en Estados Unidos. Las tres cadenas principales trataron esta campaña como noticia, gracias a su dramatismo. Sin duda, más que su publicación, que fue escasa debido a la insuficiencia de recursos, fue esto lo que le dio una amplia divulgación en los Estados Unidos.

En poco tiempo el presidente Barco, a través de una serie de visitas a los Estados Unidos, se convirtió en el símbolo de la lucha colombiana contra los carteles del narcotráfico.

El mayor logro de la campaña fue recuperar el balance. La presencia del presidente Bush, en la Cumbre Antidrogas de Cartagena en 1990, cerraría, con la presencia del país con un mayor número de consumidores en el mundo, un ciclo que se había iniciado con todo el énfasis sobre los países productores de estupefacientes.

De villanos a víctimas, en primer lugar, poniendo el énfasis en la importancia de la demanda por drogas. Y, en segundo lugar, de víctimas a héroes, por ser Colombia el país que en verdad se encuentra en el frente de batalla.

Logrado lo anterior, el gobierno intentó mostrar la diversidad de la vida colombiana para hacerle frente a la simplicidad y unilateralidad de la información noticiosa en el exterior, mediante una campaña llamada Colombia Sorprendente, que buscaba ir más allá del tema de las drogas. La estrategia, basada en tres pilares —diversidad de productos de exportación, economía sana y democracia estable— tenía avisos de prensa que ingeniosamente buscaban demostrar que Colombia es mucho más de lo que se limita a su estereotipo —drogas y café—. Pero el primer aviso sólo alcanzó a ser público una vez en Time, Forbes, Business Week, New York Times y Financial Times y tenía como target los líderes de negocios y de opinión.

El fracaso de esta campaña se debió, como se veía varias veces más en el futuro, a la omnipresencia del tema de drogas en las noticias internacionales.

#### *Hacia una desnarcotización de las comunicaciones: el comercio como mecanismo de apoyo en la lucha contra las drogas (1990-1994)*

Para la administración Gaviria era evidente que la estrategia de la administración anterior había demostrado buenos resultados y que había que continuarla. Sin embargo, se decidió también ampliarla, contratando los servicios de una firma de abogados especializada en cabildeo ante el Congreso, con fines precisos relacionados con la agenda legislativa.

La administración Gaviria persistió con el esquema iniciado durante el gobierno del presidente Barco para el tema de las comunicaciones y la imagen, es decir, la utilización de la Fundación para la promoción de la imagen de Colombia en el exterior con algunos ajustes, producto en ocasiones de situaciones de coyuntura económica —las pérdidas de la Flota le impidieron ser parte de este esfuerzo— o de circunstancia de carácter constitucional o legal —el Banco de la República se separó de este esfuerzo en virtud de su autonomía, etc. El sector privado no contribuyó al esfuerzo de Proimagen durante el cuatrienio 1990-1994.

Los servicios de cabildeo se contrataron a través de Proexport y la compañía que asesoró en estas materias a la Embajada en Washington y al Ministerio de Comercio Exterior fue la firma de abogados Washington Akin, Gump, Strauss, Hauer & Feld, del entonces embajador de Estados Unidos, Robert Strauss, de origen demócrata y a la vez cercano al presidente Bush y a la bancada republicana.

La estrategia tuvo entonces tres partes distintas. En primer lugar, se inició un énfasis en obtener resultados concretos en materia de concesiones comerciales para lo cual la coordinación entre las comunicaciones y el lobby resultaba imprescindible. En segundo lugar, Colombia continuaría su presión sobre los países consumidores y su compromiso antinarcóticos, así como las comunicaciones relacionadas con el precio pagado por la sociedad colombiana y su heroísmo demostrado. Y en tercer lugar, se intentaría "desnarcotizar" en lo posible las comunicaciones colombianas.

El gobierno centró inicialmente sus esfuerzos en lograr concesiones en materia comercial y en solidificar su apoyo en el gobierno y al interior del Congreso. Durante 1991 la estrategia colombiana de comunicaciones y cabildeo fue definitiva en la consecución de concesiones comerciales mediante la aprobación en el Congreso del ATPA (Andean Trade Preference Act).

A su vez, Colombia ganó liderazgo internacional en el tema de la lucha antidrogas y fue eficaz en ampliar el número de participantes en las Cumbres Antidrogas a otros países llamados de tránsito, cuya presencia reforzaba el carácter multilateral del problema, como México.

La estrategia de comunicaciones y de cabildeo demostró sus bondades sobre todo en momentos críticos. Sin las sólidas alianzas de carácter bipartidista que el gobierno colombiano construyó durante este tiempo y sin la enorme credibilidad que estas dos administraciones alcanzaron en materia de lucha antidrogas, no habría sido posible vivir circunstancias tan difíciles como las originadas por la fuga de los capos del Cartel de Medellín en 1992 y sin la ayuda del gobierno de los Estados Unidos en su persecución.

Durante este cuatrienio, el gobierno utilizó los viajes presidenciales para comunicar los mensajes estratégicos, y diseñó un sistema de visitas de representantes del sector privado y del sector público a lugares claves para el comercio colombiano (Miami y Texas, entre otros) que le permitieron ampliar el mensaje a temas distintos a los de drogas.

Sin embargo, y a pesar de haber sido exitoso en el tratamiento de temas distintos al de las drogas, como en los avisos publicados en las revistas especializadas en economía y los diarios más importantes sobre apertura económica y comercio, en distintas oportunidades fue necesario regresar a las comunicaciones alrededor de los temas de drogas.

Durante el gobierno se llevaron a cabo sesiones de grupo, es decir, encuestas de carácter cuantitativo en Washington, ciudad donde el esfuerzo de comunicaciones colombiano fue siempre más intenso, de tal modo que fuera posible afinar el mensaje y someterlo a prueba con los llamados líderes de opinión.

Tanto el esfuerzo de comunicaciones como el de cabildeo sirvieron en su momento para informar, de manera preventiva, a los distintos funcionarios de la nueva administración, sobre los aspectos determinantes de la lucha contra las drogas y del papel de liderazgo que había ejercido Colombia durante la década.



### *Situación actual - de la ofensiva a la defensiva (1994-1997)*

A diferencia de los gobiernos anteriores y en virtud del escándalo de las vinculaciones de la campaña presidencial con dineros del narcotráfico, el gobierno se vio obligado a pasar de la ofensiva a la defensiva, aun antes de iniciar su mandato. Las dos firmas contratadas, Sawyer Miller Group en materia de comunicaciones y Akin, Gump, Strauss, Hauer & Feld renunciaron a la cuenta y el gobierno contrató entre abril de 1995 y diciembre de ese año, a la firma Chlopak, Leonards & Schechter, la cual se retiraría pocos meses después tras la confesión del ex ministro de Defensa, Fernando Botero. Con anterioridad a esa renuncia el gobierno había contratado los servicios de una firma republicana de cabildeo.

Durante 1996 y 1997, según informaciones de prensa, el gobierno contó con los servicios de una firma de la Florida.

El objetivo principal de las comunicaciones del gobierno en estos años ha sido el de trasladar al eje de las relaciones entre los dos países la crítica contra la financiación por parte del narcotráfico de la campaña del presidente Ernesto Samper hacia las acciones de las distintas instituciones colombianas en contra del narcotráfico y los resultados concretos de esa lucha. Objetivos específicos han sido, en su momento, buscar influir sobre las decisiones del gobierno y el Congreso de los Estados Unidos en materia de certificación así como impedir la imposición de sanciones comerciales.

Como resultado de los objetivos, la estrategia diseñada para el gobierno de Colombia en estos años ha estado dirigida a controlar el daño producido por las informaciones relacionadas con la campaña presidencial y a evitar la imposición de sanciones contra el país como resultado de lo anterior.

La estrategia inicial ha partido de la base de que desnarcotizar las comunicaciones de Colombia en los Estados Unidos durante este cuatrienio sería virtualmente imposible. De tal modo que cualquier estrategia debe centrarse en el tema de las drogas y en quitar el foco de la campaña presidencial y dirigirlo hacia los resultados de la lucha antidrogas colombiana. El tema de las comunicaciones y el cabildeo colombiano no estaría dedicado a la defensa del presidente o a lo ocurrido en la campaña, sino a la demostración de que las acciones del gobierno demostrarían suficiente compromiso en materia antidrogas.

Como desarrollo de la misma estrategia, el gobierno ha divulgado en diversas oportunidades avisos de prensa, firmados no por el gobierno o el presidente sino por los "37 millones de colombianos", en donde, por una parte, Colombia reconoce la existencia del problema de la droga y, por otra, se habla de los resultados en esta lucha. En cambio de utilizar los temas no relacionados con las drogas para desnarcotizar, se usan para llevar el énfasis a lo que hace el país contra los carteles.

A pesar del ingenio de la campaña, las comunicaciones colombianas en Estados Unidos y sus esfuerzos de cabildeo no han logrado el propósito buscado. Las decisiones del gobierno y el Congreso durante este tiempo, la cancelación de la visa de ingreso a Estados Unidos del presidente Samper, los términos en los cuales se refieren al primer mandatario los más altos funcionarios de la ad-

ministración Clinton, las dos descertificaciones consecutivas y la amenaza de sanciones comerciales hablan por sí solas.

Al mismo tiempo, la red de apoyo que había construido el gobierno colombiano en los Estados Unidos se han erosionado al punto que, en la actualidad, uno de los pocos temas en que el Congreso, el gobierno y las distintas agencias de éste se encuentran de acuerdo es en la dureza de la política contra Colombia.

## Recomendaciones

### *Hacia una estrategia integral de comunicaciones de Colombia en los Estados Unidos*

#### *Necesidad de una estrategia de comunicaciones*

Hoy en día es indudable que Colombia requiera de una estrategia de largo plazo para sus comunicaciones en Estados Unidos.

Entendida como el diseño de un plan de comunicaciones de largo plazo que se desprende de un exhaustivo estudio de opinión pública, una estrategia contempla un mensaje o mensajes para cada una de las audiencias objeto de las comunicaciones, así como el diseño y puesta en práctica de aquellas tácticas —publicidad, relaciones con la prensa, cabildeo, relaciones públicas, media training, etc.— necesarias para comunicar de manera adecuada lo que se quiere comunicar.

De la misma manera como en su momento el gobierno comprendió que la complejidad de las relaciones con los Estados Unidos hacían indispensable que el manejo de las comunicaciones no quedara apenas en manos de las débiles representaciones diplomáticas, los hechos de los últimos tiempos nos deben enseñar que tal tema tampoco debe quedar exclusivamente en manos del gobierno o del sector público.

#### *Características de una estrategia integral de comunicaciones*

Algunas características que parecen aconsejables para el diseño de una estrategia integral de comunicaciones son las siguientes:

1. *Debe ser resultado de un esfuerzo conjunto público y privado.* En teoría, la contratación del diseño y la puesta en práctica de una estrategia integral de comunicaciones debería ser el resultado de un esfuerzo conjunto entre el sector público y el sector privado. Sin embargo, es evidente que habrá ocasiones como la que existe en la actualidad, cuando éste no será un objetivo alcanzable y en donde la sociedad civil deberá buscar una estrategia de comunicaciones *independiente* del sector público o del gobierno. Tal camino no es deseable ni eficiente, pero en algunas oportunidades la sociedad civil tendrá aproximaciones distintas a las del gobierno, divergencias fundamentales o intereses especiales que le obligarán a tener sus propios asesores de comunicaciones o firmas de cabildeo a su servicio.

A pesar de que este era el propósito inicial de la creación de Proimagen, hoy es preciso admitir que ese objetivo no se ha cumplido ni siquiera en lo que hace relación con las instancias de coordinación o análisis, para no hablar de los aspectos puramente presupuestales donde el apoyo del sector privado es inexistente.

2. *Debe incluir estudios de opinión pública en los Estados Unidos.* Una buena estrategia de comunicaciones requiere de un estudio profundo de opinión pública que debe incluir encuestas de carácter cuantitativo, grupos de enfoque o encuestas cualitativas y entrevistas en profundidad. Es del análisis de esta información que se desprenden la estrategia general, los mensajes a comunicar, la manera como se deben comunicar, los distintos pasos a seguir en esa comunicación y cada una de las tácticas que resultan más apropiadas para la implementación de la estrategia.

Para los estudios cuantitativos, Colombia puede recurrir al sistema de "ómnibus", insertando una "batería" de preguntas en una encuesta que se lleva a cabo entre líderes de opinión —*staffers*, periodistas, columnistas, funcionarios— o, si cuenta con recursos para ello, a una encuesta nacional. Ahora bien, dado el alto costo de una encuesta nacional de carácter cuantitativo en los Estados Unidos, y de su escasa utilidad y pertinencia, dado que el interés de Colombia es el de afectar unas audiencias especializadas y, acaso, unas pocas ciudades, el estudio de carácter cuantitativo puede y debe ser menos ambicioso.

En cambio el estudio de carácter cualitativo, es decir, los grupos de enfoque y las entrevistas en profundidad debe ser exhaustivo y agotar cada una de las audiencias a las que Colombia busca llegar con su mensaje estratégico y su posicionamiento.

3. *Debe tener unas audiencias claramente establecidas de acuerdo con el presupuesto.* Países como México invierten enormes sumas de dinero en programas integrales de comunicación en los Estados Unidos, programas que comprenden acciones dirigidas al Congreso y al gobierno, a líderes de opinión y medios de comunicación, a las comunidades financieras y de negocios, y, a la vez, emprenden acciones que tienen como objetivo llegar a audiencias más amplias. Una exposición como "Tres mil años de cultura mexicana" en el Museo Metropolitano de Nueva York, que costó varias decenas de millones de dólares, tiene objetivos más amplios e impacta a una audiencia distinta a la que ha buscado llegar Colombia en el pasado. Campañas de televisión como las que promueven el turismo en Jamaica o campañas de prensa especializada en turismo, tienen audiencias significativamente más amplias, pero a la vez responden a necesidades muy puntuales.

Colombia tiene que precisar las audiencias a las cuales quiere llegar, teniendo en claro que mientras más amplíe las audiencias, mayor será el costo de implementar la estrategia de comunicaciones. Dicho de otro modo, ante presupuestos tan modestos como los que se han invertido en el pasado, los gastos en publicidad masiva son innecesarios y, a veces, hasta contraproducentes.

Resultado de lo anterior resulta aconsejable priorizar las audiencias. En un primer nivel, Colombia debe pretender llegar a quienes toman decisiones relacionadas con nuestro país, especialmente los funcionarios del gobierno que tienen injerencia en los asuntos bilaterales, o relacionados con Colombia o la región, particularmente las agencias antinarcóticos, las oficinas que manejan temas relacionados con derechos humanos, terrorismo, comercio, y, por último, la Casa Blanca.

Asimismo, debe dirigir sus esfuerzos al Congreso, en particular a los comités relacionados con los temas mencionados.

En este primer nivel de audiencia, Colombia debe alcanzar también a los medios de comunicación que influyen en la toma de decisiones de los anteriores incluyendo a los más grandes (New York Times, Washington Post, etc.) y a los más especializados (The Hotline, Roll Call, etc.).

Y por último, debe buscar incluir en este primer nivel de audiencia los llamados líderes de opinión, personas que, sin encontrarse necesariamente en lugares relacionados con Colombia, tienen influencia en la manera como se crea y genera la opinión y la toma de decisiones en Washington y Nueva York (columnistas, *staffers*, funcionarios de las ONG's, etc.).

Un segundo nivel de audiencia debería incluir a la comunidad financiera, así como a audiencias que, por su naturaleza, resultan de interés para Colombia (gerentes de empresas petroleras, periodistas de medios especializados en comercio, etc.).

Sólo en último término y de contar con presupuesto suficiente, Colombia debería pensar en llegar a audiencias generales.

4. *Debe intentar ampliar la información que se tiene sobre Colombia.* De contar con presupuesto suficiente, una estrategia integral debería pretender no sólo precisar la información relacionada con los temas álgidos de la relación bilateral o posicionar a Colombia en estos asuntos de una o de otra manera, sino también ampliar la información que se tiene sobre Colombia. Esta es en últimas la única manera de balancear la información negativa sobre los acontecimientos cotidianos de la vida colombiana. No por ser obvio resulta excesivo repetir que no existe una estrategia de comunicaciones que sirva para ocultar la realidad. *Toda estrategia de comunicaciones parte de la realidad para explicarla de una cierta manera, para ponerla en un contexto apropiado para su mejor comprensión o para ampliar la información de tal modo que un juicio sobre la realidad sea el producto de contar con información más rica y adicional a la que proviene de las agencias de noticias.*
5. *Debe dar prelación a la prensa no pagada (free media) sobre la publicidad y a la publicidad por audiencias sobre la publicidad generalizada.* Es frecuente que los escasos recursos que existen para estas materias terminen malgastados en campañas publicitarias que no responden a una estrategia y que buscan llegar a audiencias generales o demasiado amplias. En condiciones normales, Colombia debe dar prelación a la creación de una red de alianzas en el Congreso, los medios y el gobierno y a los sistemas de apoyo a la información gubernamental en los Estados Unidos, y no a la comunicación masiva. Una estrategia de manejo de imagen y de comunicaciones debe diseñar me-

- canismos para crear noticia y divulgar así la información requerida, por encima del fácil recurso de diseñar y divulgar una campaña publicitaria. En el caso de contar con recursos suficientes para adelantar campañas publicitarias, Colombia debe dar prelación a las audiencias especializadas sobre las masivas.
6. *La información sobre lo que hace Colombia en materia de imagen debe ser transparente y los recursos deben ser superiores a los actuales.* Es importante que la sociedad colombiana, los medios y el Congreso, sean parte de los debates en torno de la necesidad de contar con una estrategia de comunicaciones de Colombia en el exterior y comprendan la dinámica que lleva a allegar recursos importantes para estos temas. En diversas oportunidades los gobiernos han rendido cuentas ante el Congreso de lo realizado en este frente y tanto éste como la sociedad en general tienen quizás la percepción de que Colombia invierte sumas importantes en comunicaciones, manejo de imagen y cabildeo. No obstante, basta con estudiar las cifras para ver que esto no es cierto. Países con problemas de comunicaciones o de imagen menos serios que Colombia, como México, invierten en un sólo año cifras treinta veces superiores a lo que Colombia ha invertido en una década. Los esfuerzos de Chile, Venezuela y Perú son ejemplos de inversiones muchísimo mayores que las colombianas en esta materia. Si se lleva a cabo un debate transparente sobre el tema y los distintos sectores de la sociedad comprenden la importancia y necesidad del tema, los presupuestos dedicados a este punto se compadecerán en verdad con el tamaño del problema que enfrentamos.
  7. *No se debe intentar convertir todas las comunicaciones colombianas en Estados Unidos en una sola voz.* Desde hace años el gobierno y la Federación Nacional de Cafeteros han sostenido una discusión sobre la mejor utilización de los recursos de publicidad de la Federación, que superan con creces la totalidad de los que ha invertido Colombia en sus comunicaciones en Estados Unidos. Por fortuna la Federación no ha permitido que el gobierno utilice sus fondos de publicidad o, para el efecto, la solidez de la publicidad mundial del café colombiano y su posicionamiento de imagen, para contrarrestar las deficiencias de la imagen nacional debido al tema de la droga. Es preciso que tanto el gobierno como la sociedad civil comprendan que algunas entidades colombianas —la Federación, Ecopetrol, en ocasiones el Ministerio de Hacienda— requieren de sus propios servicios de cabildeo, comunicaciones, relaciones públicas, relaciones con los inversionistas y manejo de prensa.

### *Utilidad del cabildeo*

#### *Consideraciones preliminares*

Hay diversas razones por las cuales Colombia requiere en la actualidad de un cabildeo permanente sobre el Congreso y el gobierno de los Estados Unidos y argumentos de peso que favorecen una estrategia de largo plazo sobre la búsqueda de objetivos precisos y de corto plazo.

Apenas un elemento de juicio bastaría para explicar la necesidad del cabildeo colombiano. Las alianzas que la sociedad colombiana había construido al interior del Congreso de los Estados Unidos durante los dos gobiernos anteriores se han visto gravemente deterioradas durante estos tres últimos años. Hoy Colombia se encuentra aislada de los círculos donde se toman las decisiones relacionadas con la América Latina y carece de credibilidad.

Sin embargo, el cabildeo debe ser uno de los productos o efectos de una buena estrategia de comunicación y debe servir para obtener los objetivos establecidos en esa estrategia. Es decir, el cabildeo, como una de las tácticas de la comunicación, sirve propósitos específicos y su objeto es considerablemente menos ambicioso que el diseño de una estrategia de comunicación y posicionamiento de imagen. Cuando el cabildeo no responde a una estrategia de comunicaciones, suele ser contraproducente.

### *Características y recomendaciones*

1. *El cabildeo es una táctica de comunicación, como la publicidad, y por ende debe responder a una estrategia.* El cabildeo es un instrumento para llegar hasta quienes toman decisiones —en el Congreso y la administración— para informarlos sobre una posición determinada y, en últimas, ejercer alguna influencia sobre estas decisiones. Se trata, entonces, de una de las tácticas de la comunicación, como la publicidad y, como aquélla, debe responder a una estrategia determinada.

En las acciones de cabildeo que Colombia llevó a cabo en 1991, la búsqueda de concesiones comerciales era el resultado de una exitosa campaña de comunicaciones estratégicas iniciada en 1987. Las preferencias arancelarias para el área andina fueron, a su vez, efecto de la estrategia general y el cabildeo. No tiene sentido alguno contratar los servicios de una firma de abogados o "lobbyistas" en Washington, si no se tiene claro cuál es el mensaje estratégico y cuál es el propósito de la acción de cabildeo. Es más, cuando no se hace así, el cabildeo puede ser contraproducente.

Un ejemplo de lo anterior se dio hace poco cuando, gracias al cabildeo colombiano, un grupo de congresistas republicanos citó al subsecretario Gelberd para cuestionar la política oficial frente a Colombia. El resultado no pudo ser peor. No sólo fue evidente que se trataba de una iniciativa del gobierno colombiano sino que afianzó la hostilidad de los funcionarios de la administración Clinton contra nuestro país y les permitió extenderse públicamente en los argumentos por los cuales Colombia no podría ser certificada. A su vez, Colombia carecía de una alianza fuerte entre la bancada republicana que de veras le permitiera contrarrestar los efectos de una acción de la administración.

2. *Sin perjuicio de los objetivos de corto plazo, los objetivos de mediano plazo del cabildeo deben ser la recuperación de la credibilidad y la reconstrucción de las alianzas al interior del Congreso y las agencias oficiales para hacerle frente a los temas conyunturales.* Es posible que existan objetivos de corto plazo que ameriten accio-

nes puntuales de cabildeo y que éstas, por buscar objetivos muy precisos, no sean particularmente estratégicas. Es el caso de las sanciones comerciales, decisión que puede tomar el gobierno en los seis meses posteriores a la descertificación. Pero el propósito principal de una política colombiana de cabildeo en los Estados Unidos debe ser el de reconstruir las alianzas que tenía en el pasado al interior del Congreso y de la administración. De igual manera es indispensable utilizar el cabildeo para recuperar el diálogo de la sociedad colombiana con las distintas agencias y entidades de la administración.

Es evidente que lo anterior no será posible mientras no se recupere la credibilidad colombiana en los Estados Unidos.

3. *Es preciso tener un objetivo de largo plazo que dirija la acción del cabildeo.* El objetivo general de una estrategia de comunicaciones debe ser el de mejorar la imagen general del país en los Estados Unidos, aunque se trate de un objetivo impreciso, difícil de evaluar y abstracto. A su vez, el cabildeo debe buscar objetivos muy concretos. Puede, por ejemplo, buscar evitar que la administración tome determinadas acciones como respuesta a hechos concretos: sanciones comerciales posteriores a la descertificación, represalias por los informes sobre derechos humanos, etc.

Pero debe siempre conservar unos objetivos de largo plazo de tal suerte que su acción no se pierda en acciones individuales dispersas y de carácter defensivo si se parte de la base de que la estrategia de comunicaciones logrará sus propósitos de reposicionamiento, el cabildeo debe ser ambicioso y proactivo. La defensa, recuperación o ampliación de las preferencias comerciales, la inclusión en negociaciones de libre comercio o en el diseño de políticas generales hacia América Latina, pueden ser, entre otros, objetivos de largo plazo para una acción de cabildeo.

4. *La selección de la firma de cabildeo debe contar con un análisis de la composición política del Congreso y de la administración, y de un estudio de los intereses que Colombia debe promover o ventilar ante uno u otro.* Con el objeto de no equivocarse en la selección de una firma de cabildeo o de evitar colocar demasiado énfasis en lo que puede hacer el Congreso frente a la administración o viceversa, es indispensable que el equipo de coordinación de este tema, luego de conocer la estrategia de comunicación, haga una evaluación metódica de la composición política del Congreso y los cargos de la administración más importantes para Colombia.

Ello, sumado a las prioridades colombianas en uno y otro órgano del poder público de los Estados Unidos, deberá garantizar la selección acertada de una o varias firmas de cabildeo, así como la estrategia para avanzar cada una de las prioridades y el orden en que se deben promover para garantizar el éxito.

5. *A diferencia de la estrategia de comunicaciones, es posible contratar distintas firmas de cabildeo para objetivos distintos.* Algunos gremios del sector privado y algunas entidades públicas deben contar con su propio cabildeo. A diferencia de la estrategia de comunicación, que no es otra cosa que una estrategia política general y que requiere de una sola firma en su diseño y puesta en práctica, es posible

utilizar distintas firmas de cabildeo de manera simultánea y perseguir objetivos múltiples. Es así como, en respuesta a una composición política determinada en un comité específico o de una agencia de especial interés para Colombia podría resultar útil contar con los servicios de cabildeo de una firma con estrechos vínculos demócratas, no obstante que, para la acción general de cabildeo sobre el Congreso se prefiera en la actualidad a una de origen republicano en virtud de la actual composición general del Congreso.

Dada la naturaleza del cabildeo la acción particular de algunos gremios del sector privado no es necesariamente excluyente o parte de la acción gubernamental o mixta en materias generales. Es así como los exportadores de flores deben, en ocasiones, hacerle frente al poderoso *lobby* californiano en su contra. O que la Federación requiera en oportunidades de servicios de cabildeo que no pueden ni deben ser parte de la acción general de cabildeo de Colombia en Estados Unidos.

### Recomendaciones específicas

1. Colombia debe decidir a través de qué mecanismo prosigue sus acciones en materia de comunicaciones, manejo de imagen y cabildeo. Salvo casos excepcionales, en qué sector privado y sector público tienen intereses diferentes o visiones dramáticamente distintas sobre la manera como se debe hacer frente a este problema (y bien puede ser la actual una situación semejante), lo ideal sería contar con un mecanismo que permita el esfuerzo conjunto en la materia.
2. Como consecuencia de lo anterior, y aún si se decidiera conservar a Proimagen como la entidad a cargo de estos asuntos, se requiere asegurar el equilibrio entre el sector privado y el público, de tal modo que lo que surja de allí constituya en verdad una política nacional y no una acción gubernamental.
3. Decidido el interés, el mecanismo y el presupuesto, los primeros pasos a seguir son la selección de una firma de comunicaciones estratégicas en Estados Unidos y la realización de una encuesta o encuestas por parte de la misma firma para conocer el verdadero estado de la percepción en Estados Unidos, al menos de la opinión especializada, sobre Colombia. Es indispensable enriquecer tal estudio con grupos de enfoque y entrevistas en profundidad que permitan entender la manera como se articula el pensamiento descrito en el análisis de una encuesta de carácter cuantitativo.
4. Una estrategia de comunicaciones debe ser presentada al organismo elegido para esta materia, sea éste de carácter mixto, representativo de manera exclusiva del esfuerzo privado, o público. La aprobación debe comprometer a los más altos niveles del Estado o de la sociedad civil, si fuere el caso, o de ambos. La comunicación de una serie de mensajes estratégicos y el respeto por el método y el proceso que se debe seguir en esta comunicación resultan de la mayor importancia. Tanto la Cancillería, como la Embajada, de contar



con la participación del sector público, deben ser parte activa de la comunicación de un mensaje estratégico.

5. Un plan de comunicaciones estratégicas debe incluir un análisis en profundidad del material de investigación de opinión pública, una estrategia general, la descripción de las audiencias a las que se debe intentar llegar con el o los mensajes estratégicos, el contenido de los mismos, así como los distintos pasos que se deben dar en el tiempo para garantizar el posicionamiento buscado. Debe incluir una descripción y un presupuesto de las distintas tácticas a utilizar —publicidad, correo directo, manejo de relaciones con la prensa, relaciones públicas, cabildeo, visitas presidenciales, seminarios, etc.—. Y, por último, debe contar con un eficaz sistema de monitoreo de prensa y TV en los Estados Unidos y de un sistema de coordinación de respuesta rápida.
6. Es posible contar con una campaña de comunicaciones en los Estados Unidos con un presupuesto moderado, siempre que no se pretenda llegar a audiencias generales.  
Este —llegar a la opinión general en Estados Unidos— *no debe ser* hoy prioridad ni del gobierno ni de la sociedad civil.
7. Teniendo en claro el posicionamiento estratégico que se busca y la manera de alcanzarlo, es posible decidir las tácticas de comunicación adicionales que se utilizarán para ello. La contratación de una firma de cabildeo debe ser resultado de lo anterior y en ningún caso preceder el proceso descrito. Es indispensable entender que el cabildeo es apenas una de las innumerables tácticas de comunicación que se tienen a mano para llegar con un mensaje a los distintos centros de poder en los Estados Unidos.

## COOPERACIÓN JUDICIAL Y PRESOS EN ESTADOS UNIDOS

*Víctor Manuel Moncayo Cruz\**

### **Introducción**

Este documento se produce en el marco de los trabajos proyectados por la Comisión de Análisis y recomendaciones sobre las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Iepri, de la Universidad Nacional de Colombia. Por esa razón, se ha preparado con sujeción a las pautas de elaboración que fueron señaladas, tanto desde el punto de vista del contenido como de su forma.

### **Elementos constitucionales básicos**

Dada la materia objeto del documento, se ha creído conveniente sintetizar los principales elementos de orden constitucional que presiden las relaciones internacionales en el caso colombiano y que, indudablemente, deben tenerse en cuenta para los fines de las relaciones con los Estados Unidos en el campo de la cooperación judicial. Esos elementos son los siguientes:

1. Las relaciones exteriores del Estado colombiano tienen como fundamento la soberanía nacional, el respeto a la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. (art. 9o. C.P.)
2. La dirección de las relaciones internacionales de Colombia es función privativa del presidente de la República, quien en esa condición celebra con otros Estados y entidades de derecho internacional los Tratados o convenios (art. 189 C.P.)
3. Los Tratados o convenios celebrados por el presidente de la República, sin embargo, requieren para su validez la aprobación por parte del Congreso. (art. 189 C.P.) Las leyes que los aprueban, además, están supeditadas a un examen previo de su constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, de tal manera que el canje de notas sólo puede hacerse una vez decla-

\* Rector de la Universidad Nacional.

rada su inexequibilidad. En caso contrario, los tratados o convenios no pueden ser ratificados. (art. 93).

## Consideraciones generales sobre la cooperación judicial en materia penal

### *La cultura de la cooperación internacional*

La cooperación de los Estados se ha desarrollado especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, sobre todo para racionalizar los intercambios económicos, para favorecer el crecimiento, para luchar contra el terrorismo internacional o para preservar el medio ambiente. La cooperación se basa en la necesidad que tienen los Estados de resolver problemas de carácter político, económico, social y cultural que atañen a la comunidad internacional.

La Organización de las Naciones Unidas ha sido la gestora a nivel universal, de la cultura de la cooperación internacional. La Carta de las Naciones Unidas y un importante número de resoluciones así como conferencias especializadas hacen énfasis en el reconocimiento de los Estados del deber de prestarse mutua cooperación.

Ese reconocimiento ha sido punto de partida para el desarrollo de tres posiciones ideológicas sobre la naturaleza misma de ese deber de cooperar:

- a) Según la primera, la cooperación internacional no puede ser considerada como una actividad facultativa ni como una obligación simplemente moral, sino que desde el momento en que fue aprobada la Carta de las Naciones Unidas y admitida la validez de otros importantes instrumentos internacionales, se transformó en una obligación jurídica y en una parte esencial del derecho internacional. Así, la cooperación habría hecho su aparición como un acto voluntario, y luego se habría transformado en una obligación jurídica para adaptarse a las exigencias de las relaciones internacionales.
- b) La segunda posición, considera la cooperación más en la esfera política y social que dentro de las obligaciones jurídicas y del derecho internacional. El principio del deber de los Estados de prestarse mutua cooperación se identificaría con un deber moral.
- c) El deber de cooperar más que una obligación constituye una norma general de la conducta de los Estados.

Esta última es la posición más ampliamente aceptada en la actualidad, pues si bien es cierto que no puede existir una obligación genérica de cooperar, que sea jurídicamente exigible, la comunidad internacional plantea la existencia de problemáticas que exigen una solidaridad de los Estados.

Es en los acuerdos bilaterales o multilaterales que los Estados deciden si otorgan un alcance jurídico a los compromisos sobre el deber de cooperar. Así, la cooperación entre los Estados será facultativa cuando se deje a discreción de las partes evaluar la posibilidad y condiciones que permitan solicitar u ofrecer la cooperación; en otros casos, en cambio, expresamente se consagra que el de-

## La cooperación judicial en materia penal entre Colombia y los Estados Unidos de América

El estudio que presentamos está centrado sobre dos formas específicas de cooperación, teniendo en cuenta que se trata de los mecanismos más utilizados. En primer lugar, la asistencia en materia de intercambio de pruebas e información y seguidamente, la extradición de personas.

### *La cooperación judicial en materia probatoria*

Los Estados Unidos es uno de los países a los cuales con mayor frecuencia recurren las autoridades judiciales colombianas para solicitar asistencia en las investigaciones de carácter penal. Se calcula que desde la creación de la Fiscalía General de la Nación se han enviado más de setecientos treinta (730) solicitudes de asistencia judicial.

El siguiente cuadro comparativo muestra la importancia de los Estados Unidos dentro del contexto de las investigaciones que se adelantan en el país:

País	Solicitudes enviadas	Solicitudes recibidas
Venezuela	774	9
Estados Unidos	731	5
Ecuador	190	6
España	101	30
Panamá	85	20
México	81	19
Italia	60	8
Alemania	29	5

Este cuadro también permite establecer que los Estados Unidos, al contrario de lo que sucede con Colombia, muy rara vez solicita colaboración de nuestras autoridades. Es por ello que esta sección tendrá por objeto analizar los resultados de la cooperación brindada por las autoridades de los Estados Unidos a Colombia.

Las solicitudes en el campo probatorio son diversas, pues puede tratarse, entre otras, de asistencia para la práctica de notificaciones personales, para obtener información financiera, para la recepción de declaraciones, o para el traslado de pruebas que obran en investigaciones que se adelantan en ese país.

### *Trámite de las solicitudes*

El gobierno de Colombia no ha celebrado un acuerdo de asistencia mutua en materia penal, por lo cual es preciso recurrir a lo previsto en los ordenamientos internos de los dos países.

De conformidad con nuestro Código de Procedimiento Penal, las solicitudes de asistencia judicial a autoridades extranjeras deben reunir una serie de requisitos y posteriormente cumplir con ciertos trámites para poder ser diligenciadas.

En cuanto a lo primero, de conformidad con el artículo 541, las cartas rogatorias deben contener al menos la siguiente información:

- El nombre de la autoridad encargada de la investigación, identificándola con su denominación.
- La descripción del asunto, la índole de la investigación, la mención sumaria de los hechos y la calificación provisional de los mismos si a ello hay lugar.
- La descripción completa de las pruebas requeridas.

En cuanto a lo segundo, los documentos deben presentarse debidamente traducidos, legalizados y transmitidos por el conducto diplomático. Estos trámites son dispendiosos y muchas veces pueden pasar varios meses antes de llegar al Departamento de Justicia de los Estados Unidos, que es en definitiva el encargado de estudiar la viabilidad de la solicitud y si ésta reúne los requisitos necesarios, dará traslado a la autoridad competente para dar cumplimiento a lo requerido.

La eficacia de la cooperación judicial no significa solamente que la parte requirente sea auxiliada por las autoridades extranjeras, sino que además es necesario que las diligencias practicadas deben ser allegadas oportunamente, teniendo en cuenta que las autoridades judiciales están sometidas al cumplimiento de términos expresamente señalados en la ley. Este trámite dispendioso genera demoras innecesarias, que atentan contra la eficaz colaboración de los Estados.

Los convenios de asistencia judicial en materia penal que ha negociado recientemente el gobierno colombiano prevén la creación de las llamadas Autoridades Centrales, a quienes se les encomienda la función de transmitir de manera directa las solicitudes formuladas por las autoridades judiciales de los Estados signatarios, prescindiendo de esta manera de la vía diplomática.

En efecto, Colombia ha negociado convenios bilaterales sobre la materia con el Reino Unido, con la República Argentina, con la República del Ecuador, con el Reino de España, con la República Francesa, entre otros Estados. Estos convenios se encuentran surtiendo los trámites exigidos por nuestra Constitución, previa su entrada en vigor.

La necesidad de negociar con los Estados Unidos un acuerdo de cooperación judicial en materia penal que permita establecer canales más eficaces, es un aspecto que, sin duda, es relevante.

La existencia de un convenio multilateral que vincula a los dos países, muestra las consecuencias de una comunicación más directa. Se trata de la *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*, adoptada en Viena en diciembre de 1988, la cual en su artículo 7o. sobre "asistencia judicial recíproca", permite la transmisión de las solicitudes de asis-

tencia judicial por conducto de las autoridades designadas por cada Estado para estos efectos.

Así, actualmente se presentan dos trámites diferentes según el delito investigado. Una comunicación directa en lo que hace relación a los delitos relacionados con el tráfico ilícito de drogas y un trámite diplomático en los demás casos.

### *El diligenciamiento de las solicitudes de asistencia judicial por parte de las autoridades competentes de los Estados Unidos*

Como se afirmó en páginas anteriores, los Estados Unidos constituye el país al cual se formula el mayor número de solicitudes de cooperación judicial. Sin embargo, los resultados no son alentadores, pues del total de setecientos requerimientos, se calcula que se ha obtenido tan sólo un 3,8% del total de solicitudes y el 5% han sido devueltas por falta de requisitos.

Es importante, entonces, preguntarse sobre las causas que generan la devolución de las cartas rogatorias o la negativa de las autoridades estadounidenses para dar cumplimiento a lo requerido por las autoridades judiciales colombianas.

En la mayoría de los casos no se obtiene ningún tipo de respuesta. No obstante, cuando se produce la devolución de cartas rogatorias, se ofrece una explicación sobre los motivos que conducen a su rechazo, con base en las instrucciones señaladas en una circular de 1976 del Departamento de Estado, la cual describe los requisitos que debe cumplir toda solicitud de asistencia judicial para poder ser tramitada por el Departamento de Justicia.

Entre esos requisitos se encuentran principalmente los siguientes:

- a) Suministrar información adecuada. El motivo más frecuente de rechazo se relaciona con la deficiente información suministrada por las autoridades judiciales colombianas, en relación con los fundamentos de hecho y de derecho. Según el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, es necesario que las solicitudes permitan tener el convencimiento de que en efecto existió un hecho punible y que la persona investigada es quien presuntamente lo cometió. Así, se debe explicar de qué manera los hechos objeto de la investigación se adecúan al tipo penal. Para ello, es preciso que la autoridad requirente aporte las normas presuntamente infringidas y presente las consideraciones fácticas que permitan presumir que la persona sindicada o acusada es la responsable.  
No se trata, por consiguiente, simplemente de anunciar que existe una investigación de carácter penal, sino que es necesario además explicar los elementos que llevarán a formular el juicio de adecuación de la conducta con el tipo penal.
- b) Es importante suministrar cierta información de manera precisa. Si se trata de una declaración, se debe señalar la relación que guarda con la investigación y la calidad en que será escuchada la persona, si como testigo o en otra

condición; cuando se trata de información financiera, es preciso indicar el número de la cuenta, el nombre y dirección del banco.

c) En todo caso es necesario señalar con exactitud lo que pretende demostrarse con la prueba solicitada. No basta con afirmar que la prueba es importante para esclarecer los hechos que se investigan, sino que es fundamental señalar clara y expresamente lo que se espera probar con la evidencia obtenida. Esto por cuanto es preciso demostrar a la autoridad de los Estados Unidos, que lo requerido es pertinente para la investigación penal.

Estamos, pues, frente a un problema de diferente concepción sobre las técnicas judiciales para formular solicitudes de asistencia judicial. Es preciso propiciar encuentros de técnicos para un intercambio de experiencias en torno a estos asuntos de la cooperación judicial y a la vez generar al interior de las entidades programas de capacitación que permitan adquirir mayor conocimiento sobre la manera como funciona el sistema penal de los Estados Unidos.

Este aspecto de la capacitación será objeto de una consideración en la parte final del presente documento.

d) El pago de los costos que genera en los Estados Unidos el cumplimiento de las solicitudes de asistencia judicial también ha sido motivo para la devolución de cartas rogatorias.

El Departamento de Justicia ha aclarado que aunque los servicios del personal del gobierno de los Estados Unidos para la ejecución de la solicitud están libres de cargas económicas, puede suceder que se presenten costos que podrían ascender a miles de dólares. Por ejemplo, en los casos en que es necesario contratar los servicios de traductores o de relatores encargados de grabar y transcribir las diligencias cumplidas, se generan costos que deben ser cubiertos por el gobierno del Estado requirente.

Sobre este particular, debemos señalar que la Embajada de Colombia ante el gobierno de los Estados Unidos, siguiendo la instrucción administrativa del 8 de marzo de 1989 emanada de la Subsecretaría de Asuntos Administrativos del Ministerio de Relaciones Exteriores, indica en las notas con que remite las cartas rogatorias proferidas por autoridades judiciales colombianas, que el gobierno colombiano asumirá los costos en que se incurra para el diligenciamiento hasta por un tope máximo de cien dólares (US\$ 100,00).

Como se puede observar, el monto máximo fijado por las autoridades colombianas no responde a las realidades que exige el trámite de ciertas solicitudes de asistencia judicial, teniendo en cuenta la complejidad que en ocasiones genera el cumplimiento de lo requerido.

Es entonces necesario, en aras de mejorar la asistencia judicial con los Estados Unidos, que se debata el tema de los costos, lo cual será igualmente objeto de una recomendación en la parte final.

El Departamento de Justicia de los Estados Unidos presenta ciertas sugerencias a las autoridades extranjeras para facilitar el trámite de las cartas rogatorias en ese país. Una de ellas, permite establecer que los trámites pueden ser acelerados mediante el envío directo de las solicitudes de asistencia judicial al Departamento

de Justicia o por conducto de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol). Al no existir un convenio de asistencia mutua en materia penal entre los dos gobiernos, no es posible atender esta sugerencia, toda vez que el Código de Procedimiento Penal expresamente prevé que, en ausencia de acuerdo internacional que determine un mecanismo diferente, toda carta rogatoria debe ser tramitada por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Como ya se afirmó, de conformidad con lo previsto en el artículo 7o. de la Convención de Viena de 1988, una comunicación más directa solamente es posible cuando se trata de investigaciones que versan sobre delitos relacionados con el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

### *Cooperación en materia de extradición*

La extradición es un mecanismo tradicional de cooperación en derecho penal internacional. Debido al principio de territorialidad, al que hemos hecho referencia, los Estados se vieron obligados a encontrar un instrumento que permitiera trasladar al presunto responsable hasta el territorio en el cual cometió el delito, para de este modo poder ser juzgado por las autoridades de dicho territorio.

La extradición en Colombia se rige por los acuerdos celebrados por Colombia y, en su defecto, por las disposiciones del Código de Procedimiento Penal (artículos 547 a 571).

### *Consideraciones generales*

Aunque existe toda una discusión sobre el tratado celebrado por los dos gobiernos sobre la materia y que será objeto de un estudio particular, los Estados Unidos, en repetidas oportunidades, han formulado requerimientos de extradición al gobierno colombiano.

Al contrario de lo que sucede con el intercambio de pruebas, donde Colombia es el país que formula la gran mayoría de requerimientos, en tratándose de la extradición, son los Estados Unidos quienes presentan el mayor número de solicitudes de este tipo.

En efecto, solamente en 1996 se presentaron 9 solicitudes de extradición.

La mayoría de los casos se refieren a investigaciones que se adelantan en los Estados Unidos por delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes, para lo cual es preciso tener en cuenta el artículo 6o. de la Convención de Viena de 1988, sobre extradición, el cual impone a los Estados parte una serie de obligaciones. Tres aspectos fundamentales queremos señalar en relación con el artículo 6o. de esta Convención:

- Las Partes se comprometen a incluir los delitos a que se refiere el párrafo 1o. del artículo 3o. (delitos relacionados con el tráfico ilícito de drogas), como delitos que dan lugar a la extradición en los tratados que en el futuro acuerden.



- Si ya existen tratados de extradición vigentes las Partes deben considerar que los delitos a que se refiere la Convención de Viena están incluidos en los mismos.
- Si la legislación del Estado supedita la extradición a la existencia de un tratado, la Convención de Viena de 1988 puede considerarse como la base jurídica de la extradición, obviamente, respecto de los delitos a que ella se refiere.

La extradición es un instrumento de ayuda mutua entre los Estados. En ella no se procede a un estudio de fondo sobre la responsabilidad del sindicado o acusado, por lo que no es posible que la persona objeto de un trámite de esta naturaleza presente recursos encaminados a demostrar su inocencia, por cuanto ello corresponde a la autoridad competente que adelanta la instrucción del caso en los Estados Unidos.

De conformidad con nuestro Código de Procedimiento Penal, el fiscal general de la Nación debe ordenar la captura con fines de extradición en caso de que la solicitud llene los requisitos exigidos.

Como es de público conocimiento, la relación bilateral en materia de extradición es especialmente difícil en cuanto a la extradición de colombianos por nacimiento. Este será el objeto de estudio de la siguiente sección.

### *El tratado de extradición y la condición de nacional colombiano*

No es extraño que exista una decisión en materia de política criminal, según la cual los Estados se reservan el derecho de investigar y juzgar a sus nacionales. Aunque el delito haya sido cometido en el exterior, muchos países consideran que tienen el poder soberano de juzgar a aquellos connacionales que se encuentran en el territorio después de haber cometido un delito en el exterior. Por ello, muchos convenios de extradición dejan a la discreción de los gobiernos respectivos, otorgar o no la extradición de un nacional.

En estos casos, el Estado que ha decidido no conceder la extradición, inicia una investigación para determinar la responsabilidad del individuo.

El gobierno colombiano y el gobierno de los Estados Unidos celebraron un acuerdo sobre extradición en 1979, con el objeto de hacer más eficaz la cooperación entre los dos Estados para la represión de delitos. El artículo 8o. de este convenio hace referencia expresa a la extradición de nacionales, la cual en principio es facultativa y en dos hipótesis se convierte en una obligación. El texto del artículo 8o. es el siguiente:

"Artículo 8o.- Extradición de nacionales:

1. Ninguna de las partes contratantes estará obligada a entregar a sus propios nacionales, pero el Poder Ejecutivo del Estado requerido podrá entregarlos si lo considera conveniente. Sin embargo, se concederá la extradición de nacionales, de conformidad con las disposiciones del presente Tratado, en los siguientes casos:

- a) Cuando el delito comprenda actos que se hayan realizado en el territorio de ambos Estados con la intención de que sea consumado en el Estado requirente; o
  - b) Cuando la persona cuya extradición se solicita haya sido condenada en el Estado requirente por el delito por el cual se solicita la extradición.
2. Si la extradición no se concede de conformidad con el párrafo 1) de este artículo, el Estado requerido someterá el caso a las autoridades judiciales competentes con el objeto de iniciar la investigación o para adelantar el respectivo proceso, siempre que el Estado requerido tenga jurisdicción sobre el delito".

Este tratado ha sido objeto de grandes discusiones en torno a su validez y aplicación. En efecto, la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencias de 12 de diciembre de 1986 y 25 de junio de 1987 declaró inexecutable las leyes aprobatorias del tratado con los Estados Unidos (Ley 27 de 1980 y Ley 68 de 1986 respectivamente). Hoy se reconoce, sin embargo, por muchas voces autorizadas que a pesar de estas decisiones del más alto tribunal colombiano, el tratado existiría y tendría plena vigencia a la luz del derecho internacional público.

Con la expedición de la nueva Constitución en 1991 se hizo aún más difícil la situación, por cuanto por expresa prohibición de nuestra norma de normas, no es posible conceder la extradición de colombianos por nacimiento, ni la de extranjeros por delitos políticos o de opinión (art. 35 C.P.).

En el seno de la Corte Constitucional, se debatió la competencia de esa corporación para decidir sobre la constitucionalidad de los acuerdos internacionales negociados y adoptados bajo el imperio de la Constitución de 1886.

La Corte desarrolló una teoría según la cual, teniendo en cuenta que el Estado colombiano había manifestado su consentimiento en obligarse mediante ratificación o adhesión, no le era posible entrar a analizar la constitucionalidad de este tipo de acuerdos y por lo mismo se ha declarado inhibida. Es un reconocimiento de la supremacía del orden internacional y del deber de los Estados de dar cumplimiento a los principios generales del derecho internacional, en especial el principio *pacta sunt servanda* (ver especialmente las sentencias C-275 y C-567 de 1993).

La discusión no termina allí, pues si bien es cierto que el convenio estaría vigente, no lo es menos que existe una contradicción entre el artículo 35 de la Constitución de 1991 y el artículo 80. literales a) y b) del numeral 1o. del Tratado de 1979. En el fondo surge, entonces, otra pregunta importante: qué sucede con el artículo 4o. de la Constitución que eleva las disposiciones constitucionales a la categoría de norma de normas, según la cual "en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales".

La Corte Suprema de Justicia en recientes pronunciamientos, del 29 de abril y 6 de mayo de 1997, se ha declarado inhibida para conceptuar sobre la viabilidad de la extradición, argumentando que el artículo 35o. de la Constitución, hace totalmente improcedente el análisis de casos concretos cuando se trata de un nacional colombiano por nacimiento.

Esta posición parece ir en contra de la teoría sobre el llamado "bloqueo de constitucionalidad", desarrollada por la Corte Constitucional a propósito del estudio de constitucionalidad del Protocolo II de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra de 1949.

Explica la Corte que existen normas y principios que "sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Carta (ver sentencia C-225 de 1995).

Se refiere la Corte al *ius cogens*, dentro del cual la doctrina incluye las normas indispensables para la estabilidad del orden jurídico, como la norma *pacta sunt servanda* y los principios generales.

Mientras continúan los debates constitucionales y jurídico-políticos, el gobierno colombiano ha sido objeto de graves críticas por parte de algunas voces de la comunidad internacional y de algunos gobiernos, pues se estima que el Estado colombiano está sometiendo el cumplimiento de las obligaciones internacionalmente contraídas a los cambios producidos en el orden interno.

Con las recientes solicitudes de extradición de nacionales colombianos, los Estados Unidos ponen a prueba el compromiso del Estado colombiano en la lucha antinarcóticos y lo enfrentan a la comunidad internacional que reivindica el respeto a los principios del derecho internacional.

### *Los presos colombianos en los Estados Unidos*

En relación con las personas de nacionalidad colombiana que se encuentran privadas de la libertad en los Estados Unidos la información es prácticamente inexistente, salvo la que podría seguramente obtenerse en las oficinas consulares o diplomáticas de Colombia en ese país. Se tiene noticia de que habrían aproximadamente unos siete mil presos, pero la cifra carece de referentes que permitan certeza.

De otra parte, no existe entre los dos países ningún acuerdo bilateral vigente o en trámite que se refiera a la situación de ellos, y muchísimo menos con la eventual repatriación, como sí ocurre con otros países con los cuales se han suscrito acuerdos en este último sentido. Lo que se afirma es que por parte de las autoridades judiciales o carcelarias de los Estados Unidos hay un indudable trato discriminatorio de los nacionales colombianos, que implica en muchos casos el desconocimiento de sus derechos fundamentales, tanto en el orden del debido proceso, como en el campo de otros más cercanos a las condiciones existenciales mismas.

Las perspectivas de un eventual acuerdo bilateral a propósito de la situación de nacionales colombianos privados de la libertad en Estados Unidos, son prácticamente ningunas, pues la tendencia es exactamente la inversa, dado que los Estados Unidos reclaman por sobre todo la posibilidad de enjuiciar y detener a los nacionales colombianos.

## Recomendaciones

El estudio presentado nos ha permitido elaborar un diagnóstico aproximado sobre el estado de las relaciones bilaterales Colombia-Estados Unidos en materia de cooperación judicial.

En efecto, se han identificado algunas problemáticas que tienen que ver con el desarrollo de las relaciones entre los dos Estados en el campo de la represión del delito. A partir de esa identificación es posible formular algunas consideraciones, a título de recomendaciones, que permitan apreciar mejor el devenir de tales relaciones bilaterales. Los aspectos principales que se pueden destacar son los siguientes:

1. Con el fin de mejorar los canales de transmisión de solicitudes de asistencia judicial y de fijar de manera más clara las exigencias de cada una de las partes para el diligenciamiento completo y oportuno de las cartas rogatorias, es preciso iniciar negociaciones con miras a celebrar un convenio sobre asistencia judicial mutua en materia penal.
2. Teniendo en cuenta que Colombia y los Estados Unidos tienen sistemas judiciales diferentes, es preciso propiciar encuentros de grupos técnicos que de manera conjunta realicen un seguimiento a los procesos de cooperación en curso y a su vez sirvan de organismos consultores para el diseño de estrategias que permitan más amplios y mejores canales de comunicación entre las autoridades competentes de cada país.
3. Lo anterior, debería ser complementado con programas de capacitación muy sólidos para las autoridades judiciales colombianas, de tal manera que permitan comprender la forma en que se tramitan las solicitudes de asistencia judicial internacional en los Estados Unidos.
4. Es preciso que el Estado colombiano garantice el pago de los costos que conlleva el trámite de los requerimientos formulados a los Estados Unidos, cuando ello sea necesario.
5. En relación con la extradición, es indudable que es importante debatir en el Congreso la modificación del artículo 35 de la Constitución, tratando de situar el análisis en un terreno eminentemente jurídico-político, para apreciar debidamente el contraste entre el orden jurídico interno y el orden jurídico internacional.
6. De otra parte, si bien es claro que entre los Estados existen y deben existir canales adecuados y eficientes de cooperación en todos los órdenes, especialmente en materia judicial, no es menos evidente que cuando de ello se trata cada Estado debe precaver su soberanía nacional, pues la cooperación puede desdibujar el carácter y el papel real de la justicia nacional.
7. Desde otro punto de vista, la definición de los términos y condiciones de cooperación no puede dejar de lado las diferencias sensibles de los sistemas jurídicos de uno y otro Estado, sobre todo cuando, como sucede en el caso de Colombia y Estados Unidos, se trata de dos sistemas que están organizados y funcionan sobre principios y bases radicalmente diferentes. La coope-

ración debe partir de un reconocimiento claro de esas diferencias sistémicas, que sobre todo en materia penal y procesal penal son centrales.

8. Otra materia primordial en el análisis y definición de criterios sobre cooperación judicial debe ser la consideración del conjunto de los principios del derecho internacional, sin acentuar la importancia de uno o unos sobre otros, pues en principio todos son de igual significación. Esto es importante advertirlo, pues también en derecho internacional, al lado de los principios de *pacta sunt servando* o del principio mismo de territorialidad, hay que garantizar los derechos fundamentales de toda persona, particularmente todos aquellos ligados al debido proceso. En este sentido, son muchas las voces que plantean la necesidad de que la cooperación respete derechos tan esenciales como el de defensa y sobre todo el principio de igualdad de tratamiento, pues es bien sabido que a los nacionales colombianos se les somete generalmente a prácticas discriminatorias.
9. En cuanto a la situación de los presos colombianos en los Estados Unidos, una importante iniciativa sería que el gobierno colombiano patrocinara un estudio serio y metódico sobre ella, con apoyo en las oficinas consulares y diplomáticas colombianas en ese país. Igualmente, el Estado colombiano debería organizar un programa de apoyo y asesoría a los ciudadanos colombianos, sobre todo para evitar que sean sometidos a tratamientos discriminatorios, especialmente en cuanto a la garantía del debido proceso y a las condiciones mismas de reclusión.

### *Jurisprudencia citada*

Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia de diciembre 12 de 1986

Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia de junio 25 de 1987

Corte Suprema de Justicia, Sala de casación penal, concepto del 29 de abril de 1997

Corte Suprema de Justicia, Sala de casación penal, concepto del 6 de mayo de 1997

Corte Constitucional, sentencia C - 275 de 1993

Corte Constitucional, sentencia C - 567 de 1993

Corte Constitucional, sentencia C - 225 de 1995

### *Instrumentos internacionales citados*

Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, adoptada en Viena en 1988, artículos 6 y 7.

Tratado de extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, del 14 de septiembre de 1979.

## Elementos bibliográficos

### 1. Obras

Camargo, Pedro Pablo. *Tratado de derecho internacional*, tomo I y II, Bogotá, Temis, 1983.

Dupuy, Pierre-Marie. *Droit international public*, 2a. ed., París: Précis Dalloz, 1993, 553 p.

Huet, André y Koering-Joulin, Renée. *Droit penal international*, París, Puf, 1993, 439 p.

James, Philip. *Introducción al derecho inglés*, Santafé de Bogotá, Temis, 1996, 496 p.

Levene, Ricardo. *Las ciencias penales en los Estados Unidos*, Buenos Aires, Universidad, 1980, 115 p.

Linares, Antonio. *Los principios y normas internacionales que rigen las relaciones amistosas y de cooperación entre Estados*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1969, 364 p.

Lombois, Claude. *Droit penal international*, 2a. ed., París, Dalloz, 1979, 688 p.

Miaja de la Muela, Adolfo. *Derecho internacional privado*, tomo II, Madrid, Atlas, 1976.

Randall, Atephen. *Aliados y distantes: las relaciones entre Colombia y Estados Unidos*, Santafé de Bogotá: Tercer Mundo, 1992, 327 p.

### 2. Artículos

Caicedo Perdomo, José Joaquín, "El tratado de extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América de 1979", en: Régimen jurídico de la extradición, Conferencia celebrada del 18 al 22 de febrero de 1985, Ediciones Rosaristas, 1986, pp. 51-65.

Correa Henao, Néstor Raúl, "El estado del arte del debate sobre la extradición" en: *Quaestiones iuridicae*, No. 10, junio de 1996, pp. 5-30.

Gaviria, Carlos y otros, "De eso no se habla", entrevista a los doctores Carlos Gaviria, Adolfo Salamanca y Carlos Alonso Lucio, en: *Análisis político*, No. 28, pp. 92-97.

Holguín Holguín, Carlos, "Aspectos generales de la extradición", en: Régimen jurídico de la extradición, Conferencia celebrada del 18 al 22 de febrero de 1985, Ediciones Rosaristas, 1986, pp. 39-49.

Salamanca Correa, Adolfo, La cooperación judicial internacional en la lucha antinarcóticos, conferencia preparada para el Seminario Intercambio de experiencias en torno al problema de las drogas, Santafé de Bogotá, 3 y 4 de febrero de 1997.

## COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS EN LOS FOROS MULTILATERALES

*Andrés Franco\**

Este memorando busca alertar al gobierno y a la sociedad civil colombianos sobre la importancia de los foros multilaterales para el desarrollo de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia en el contexto general de la política internacional. Las sugerencias y el análisis se centran esencialmente en lo que acontece en la Organización de Naciones Unidas (ONU) y en la Organización de Estados Americanos (OEA), con el fin de hacer recomendaciones concretas con aplicabilidad a todo el sistema internacional en el primer caso, y al sistema interamericano en el segundo. De la misma manera, al final del documento se formulan una serie de recomendaciones para el Estado y para los actores no-estatales, dirigidas a fortalecer la relación de ambos países en el largo plazo mediante el aprovechamiento de las oportunidades y riesgos que ofrecen estas dos organizaciones internacionales en las cuales se confrontan los intereses de Washington y Bogotá.

El memorando está dividido en seis secciones. La primera sección compara la forma como Estados Unidos y Colombia valoran el derecho internacional. La segunda sección, evalúa la actitud de cada una de estas naciones hacia las organizaciones internacionales (OIs) para identificar puntos de convergencia y de divergencia sobre la forma como se visualizan estos foros multilaterales. La tercera sección muestra la forma como Bogotá y Washington hacen política internacional en la Organización de Naciones Unidas (ONU) y compara la forma como votaron en las últimas Asambleas Generales. La cuarta sección incluye un ejercicio similar para la Organización de Estados Americanos (OEA), y finalmente, las secciones cinco y seis formulan una serie de conclusiones y recomendaciones para el Estado y para la sociedad civil, respectivamente, que permitan el mejoramiento de la relación bilateral a través de la utilización de foros multilaterales.

### **Colombia y Estados Unidos ante el derecho internacional**

Históricamente, la política exterior de Colombia ha sido profundamente respetuosa de las instituciones, normas y reglas del derecho internacional en el ma-

\* Profesor de la Universidad Javeriana.

nejo de sus relaciones bilaterales con Estados Unidos, y en general en muchas negociaciones multilaterales llevadas a cabo en la OEA, la ONU y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Este comportamiento, que se justifica por las enormes debilidades políticas, militares y económicas que caracterizan al país y que le han impedido influir de manera decisiva en el sistema internacional, se ha convertido en un mecanismo de política exterior por excelencia para la protección de los intereses colombianos frente a los de otros Estados.

Los encargados del manejo de las relaciones internacionales de Colombia han insistido en la importancia de mantener la tradición legalista que ha caracterizado la interacción de este Estado con sus similares en el mundo. En cumplimiento de esta misión, el país ha defendido asiduamente una serie de principios generales del derecho, y para ello ha aprovechado las oportunidades presentadas en las OIs que han permitido reafirmarlos. La igualdad soberana de los Estados, la no intervención en los asuntos internos de los mismos, la buena fe (incluyendo el respeto por los tratados), el derecho a la autodeterminación de los pueblos, la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza, la resolución pacífica de conflictos, el respeto por los derechos humanos y la cooperación internacional como fundamento de la interacción estatal han sido, a la vez, una guía de comportamiento para Colombia en materia internacional, y un criterio de valoración de las acciones de otros Estados en su relación con Colombia.

El comportamiento de Estados Unidos frente al derecho y las organizaciones internacionales ha sido errático, imprevisible y oscilante. En ocasiones, sus actuaciones internacionales han sido profundamente respetuosas del ordenamiento jurídico internacional (por ejemplo, en las decisiones militares contra Irak a principios de esta década, tomadas con base en un estricto seguimiento a las determinaciones del Consejo de Seguridad de la ONU). En otras instancias, sin embargo, sus acciones han desconocido sistemáticamente las recomendaciones de las OIs y las limitaciones que el derecho internacional ha dispuesto para el uso de la fuerza (por ejemplo, las invasiones a Grenada en 1983 y a Panamá en 1989). Este tipo de comportamiento, al igual que las numerosas discusiones académicas que han ventilado el compromiso real de Washington con las normas internacionales, indica que para los norteamericanos los mecanismos internacionales sólo son válidos cuando éstos responden adecuadamente a la preponderancia de poder de la que gozan y a la interpretación de los principios que se promulgan a través de su política exterior.

El caso particular que debe preocupar a Colombia es aquél en el cual la relación bilateral con Estados Unidos ha transcurrido en planos de legalidad distantes; es decir, en aquellos momentos históricos en los cuales Bogotá ha asumido una actitud legalista y Washington, por el contrario, ha decidido adoptar una actitud desafiante frente a las normas y organizaciones internacionales que regulan la interacción entre ambos Estados. Gran parte del derecho internacional que rige las relaciones bilaterales ha provenido de discusiones en foros multilaterales con consecuencias en dos niveles. En el primer nivel, las normas se aplican permanentemente y sin mayores cuestionamientos pues allí lo que interesa son los asuntos consulares y diplomáticos, el intercambio judicial de pruebas, las relaciones privadas entre los actores no estatales, etc. El segundo



nivel, por su parte, comprende asuntos de seguridad nacional en los cuales las discrepancias entre los dos países surgen con mayor frecuencia. Este escenario particular, de muy frecuente ocurrencia en las relaciones de Estados Unidos con toda la región latinoamericana, no debe tratarse sin perder de vista que incluso en aquellos casos en los cuales Washington ha contravenido compromisos internacionales, ha mostrado una enorme habilidad para encontrar justificaciones legales a todas sus actuaciones y decisiones. De allí, el que las discusiones legales con Estados Unidos sean una tarea que, de ser ejecutada, se encontrará con la dificultad de confrontar jurídicamente a la sofisticada burocracia dirigida por el asistente de asuntos legales del Departamento de Estado. Aun cuando son inconvenientes para Colombia, es importante comprender algunas de las características y percepciones históricas de los norteamericanos frente al derecho internacional.

En primer lugar, Washington considera que el derecho y las organizaciones internacionales que permiten su ejercicio son importantes en la medida en que son *facilitadores de la legitimidad interna* que debe tener la política exterior de los Estados Unidos ante la opinión pública y ante el sistema político norteamericano. Los miembros del gobierno federal entienden que la capacidad del gobierno federal para explicar cómo se han ajustado sus acciones a las normas internacionales es determinante para la continuidad de una política. La invasión de Panamá ordenada por el presidente Bush, por ejemplo, considerada por la comunidad internacional como una violación de las normas internacionales que regulan el uso de la fuerza, fue ampliamente justificada con base en argumentos jurídicos que trataron de mostrar a la comunidad nacional e internacional las razones legales que permitieron tal acción.

Una segunda característica de las actitudes de Washington frente al derecho internacional muestra que, para los norteamericanos, *la incorporación de estos compromisos internacionales a su ordenamiento jurídico no garantiza el compromiso incondicional de Washington con los mismos*. Esta dinámica se explica fundamentalmente porque algunos de estos compromisos cubren áreas consideradas como críticas por los norteamericanos. Esta calificación ha obligado al Congreso a ratificar los acuerdos con múltiples declaraciones y reservas que desvirtúan el poder obligante del convenio internacional (por ejemplo, la Convención sobre Derechos Políticos y Civiles), o en el peor de los casos, ha impedido que el Ejecutivo siquiera impulse su ratificación (como ha sucedido con la Convención Americana de Derechos Humanos). En éste, y en otros temas como la lucha antinarcóticos, Washington ha optado por evitar presiones internacionales sobre su gobierno aprovechando su preponderancia de poder político para liderar estrategias mundiales en estas materias.

Una tercera característica que es inconveniente para los intereses de Colombia es *la imposibilidad de ventilar en cortes federales la legalidad de las acciones internacionales de los Estados Unidos*. Es muy probable que Colombia y otras naciones latinoamericanas consideren que una situación de unilateralismo extremo hacia Bogotá sea ilegal desde el punto de vista internacional, pero la discusión de la legalidad o ilegalidad de las acciones en Washington jamás podrá llevarse a cabo en las cortes norteamericanas pues éstas se han abstenido de pronunciarse

en estos asuntos basadas en la denominada doctrina de asuntos políticos (*political question doctrine*).

Finalmente, *la política exterior norteamericana es esencialmente pragmática* salvo que un funcionario de alto nivel, u otro gobierno con gran capacidad de negociación, cuestione contundentemente la legalidad de una acción internacional. Es decir, para Colombia, las posibilidades de restringir las acciones norteamericanas en foros multilaterales, como lo ha intentado el presidente Samper en materia de narcotráfico, tienen una bajísima probabilidad de éxito salvo que cuenten con el respaldo incondicional de gobiernos con capacidad real de balancear el poder preponderante de Washington en esta materia.

Estas cuatro características que describen la actitud general de los Estados Unidos frente al derecho internacional han sido una constante histórica desde que se anunció la doctrina Monroe en 1823. Sin embargo, hay algunos factores que en ocasiones han contribuido a aumentar el legalismo de las acciones internacionales de Washington y que circunstancialmente podrían beneficiar a Colombia. Estas variables son el presidente de turno, las limitaciones domésticas que puedan surgir, la distancia geográfica y el papel de los actores no estatales. Los presidentes de turno, en primer lugar, se han aproximado al derecho internacional de diversas maneras. Jimmy Carter se caracterizó por mostrar un mayor respeto por las normas internacionales, en especial las relacionadas con los derechos humanos. Otros, como Ronald Reagan, en cambio, optaron abiertamente por transgredir las limitaciones existentes en acuerdos bilaterales y multilaterales en aras de proteger los "intereses nacionales" de los Estados Unidos. Las limitaciones domésticas, en segundo lugar, se han hecho más visibles desde la terminación de la Guerra Fría con el creciente involucramiento del Congreso en las decisiones de política exterior. En la medida en que la discusión sea más abierta en el órgano legislativo, en esa misma medida aumentarán las probabilidades de que el derecho internacional sea más respetado. Las estadísticas muestran, en tercer lugar, que la distancia geográfica puede ser determinante para la vigencia de las normas internacionales. De acuerdo con tabulaciones preparadas por diversos autores, entre más distante sea un país de los Estados Unidos, es más alta la probabilidad de que sean respetados los acuerdos que rigen las relaciones con esa nación en particular. En el caso específico de América Latina, por ejemplo, las naciones más privilegiadas en este sentido serían las del Cono Sur, y las más vulnerables las ubicadas en América Central, el Caribe y el norte de América del Sur. Finalmente, el papel de los actores no estatales es fundamental pues sus relaciones normalmente están regidas estrictamente por normas internacionales que por lo general son cumplidas por sus destinatarios. Bancos, empresarios, universidades, gremios económicos, organizaciones no gubernamentales y otros actores sociales colombianos mantienen una relación permanente con sus similares en Estados Unidos que es independiente de la relación entre sus gobiernos.

Como se comprueba en esta sección, entre Colombia y Estados Unidos existe un choque de culturas legales internacionales cuyo origen se desprende de la tradición legalista de la política exterior de Bogotá y de la actitud errática y oscilante de Washington frente al mismo tema. Este componente estructural de

la relación bilateral ha hecho que las OIs jueguen un papel fundamental, pues ellas son una manifestación tangible del funcionamiento efectivo del derecho internacional. Más aún, las OIs son el producto principal del derecho internacional. La siguiente sección examina las actitudes de Colombia y Estados Unidos en los foros multilaterales con el fin de identificar las posiciones de ambos Estados frente a diversos temas, al igual que las posibilidades de establecer mecanismos de cooperación permanentes en torno a asuntos cruciales para ambas naciones.

### **Colombia y Estados Unidos ante las organizaciones internacionales**

La marcada ineficiencia de las OIs para controlar los impulsos hegemónicos de Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría produjo grandes frustraciones entre las naciones del Tercer Mundo. Durante este tiempo, la tradición legalista colombiana mencionada en la sección anterior no fue suficiente para impedir que el país fuera un sujeto pasivo del conflicto bipolar que protagonizaron estas dos potencias militares. Infortunadamente, los balances de poder vigentes impidieron que las OIs se consolidasen como grandes facilitadores de la cooperación internacional entre las naciones industrializadas del norte y los numerosos países del sur.

En la actualidad, los cambios de distribución de poder en el mundo han generado grandes esperanzas sobre las posibilidades reales con que cuentan estos foros multilaterales para fortalecer, por una parte, los esquemas de cooperación multilateral en todos los campos, y por otra, la eficacia de las reglas y procedimientos derivados de las discusiones y decisiones multilaterales que allí se originan. El renovado optimismo en torno a las OIs, sin embargo, no ha sido suficiente para que las naciones menos poderosas acepten plenamente la idoneidad de las mismas para el logro de resultados militares, económicos, políticos y sociales a nivel internacional. Particularmente en el sistema interamericano, la gran mayoría de los gobiernos ha dudado de la capacidad de foros multilaterales como la OEA para detener las acciones hegemónicas de Estados Unidos en su zona de influencia. Como se ha reiterado en otras ocasiones en este memorando, en los temas de seguridad nacional, Estados Unidos optará por soluciones multilaterales únicamente si sus propios intereses no se ven alterados por los deseos de la OI.

La actitud colombiana en los foros multilaterales es clara pues corresponde a lo que típicamente acostumbran otros Estados del Tercer Mundo: i) actuar condicionados por su alta vulnerabilidad en relaciones internacionales; ii) mostrar un desespero constante por atraer la atención internacional para crear balances a la presión ejercida por Estados Unidos; iii) insistir en la necesidad de contar con OIs en las cuales se preste mayor interés a sus necesidades, y iv) argumentar reiteradamente sobre la necesidad de contar con mecanismos de cooperación que maximicen su capacidad de influencia y disminuyan los impulsos unilaterales de los países desarrollados. Con respecto a Washington, por el contrario, hay dudas cuya clarificación debe intentarse en este momento. Fundamental-

mente hay que explorar cuál es el compromiso real de Washington con los esquemas multilaterales, y hasta qué punto es posible pensar que Colombia y Estados Unidos puedan establecer mecanismos multilaterales de cooperación en las OIs de las cuales forman parte para solucionar los temas más álgidos de su relación bilateral.

El multilateralismo es la forma más típica de hacer política internacional en las OIs y consiste en el conjunto de esfuerzos de tres o más Estados para coordinar sus relaciones con base en una serie de principios generalizados de conducta, indivisibilidad y expectativas de amplia reciprocidad. El compromiso real de los norteamericanos con esta forma de interacción estatal ha sido motivo de amplios debates entre diversos sectores académicos. Aquéllos que han argumentado en favor del compromiso de Washington con el multilateralismo, han basado su posición en el impulso decisivo que el presidente Clinton ha dado a la Organización Mundial del Comercio, a los acuerdos de libre comercio como el vigente en América del Norte (Nafta) y a las operaciones militares adelantadas a través de las Naciones Unidas y la OTAN. Por su parte, el grupo de analistas que ha resaltado la falta de compromiso con el multilateralismo, ha sostenido que las tensas relaciones comerciales con Japón y con la Unión Europea, al igual que las decisiones de seguridad nacional sobre Irak, Cuba y Colombia, son ejemplos vivos de la ansiedad unilateralista de los norteamericanos.

En el caso específico de Colombia, esta discusión carece de dificultades: la regla dominante y permanente ha sido el unilateralismo. El fenómeno se ha manifestado claramente en la ejecución de una serie de instrumentos de política exterior muy efectivos desde el punto de vista operativo (claramente éstos no han comprometido grandes sumas del presupuesto federal en su ejecución) y desde el punto de vista de resultados (no hay duda que se ha logrado generar una presión real sobre el gobierno colombiano). La descertificación de Colombia por su lucha contra el narcotráfico, la cancelación de la visa al individuo Ernesto Samper y a muchos miembros del Estado colombiano, el abundante protagonismo político de la Embajada de los Estados Unidos en Colombia, y la importancia de las ramas legislativas de ambas naciones en el manejo de la agenda bilateral son hechos consolidados de corte unilateral cuya discusión ha sido amplia en los círculos académicos, periodísticos y empresariales de Colombia. Como en muchas de las medidas de política exterior unilaterales, la política hacia Colombia ha tenido una importancia relativa a nivel interno, se ha sustentado en un acuerdo tácito entre republicanos y demócratas y se ha justificado por la amenaza que representa el narcotráfico para la seguridad nacional de los Estados Unidos.

En el largo plazo, el unilateralismo se convertirá en un grave problema para los colombianos pues, por su naturaleza, es incompatible con la cooperación bilateral o multilateral, recíproca, simétrica y en condiciones de mutuo respeto. Infortunadamente para Colombia, este estilo de diplomacia se ha consolidado profundamente dentro de las agencias federales que se han interesado en el gobierno del presidente Samper y no ha sido el simple resultado de la personalidad del embajador Frechette como muchos han pretendido argumentar. En este contexto, propuestas como la formulada por el gobierno colombiano en la

Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 1996, en el sentido de exigir de Washington condicionantes multilaterales para la lucha contra el narcotráfico, han resultado un tanto ingenuas desde el punto de vista de la teoría de relaciones internacionales dominante en los países desarrollados. Aun cuando no se desconoce la bondad de la propuesta, esta actitud del gobierno nacional ha desconocido que para los norteamericanos, el unilateralismo es la única vía posible para relacionarse con un gobierno, que según ellos y muchos en Colombia, fue elegido con dinero del Cartel de Cali en 1994. Puesto en forma cortante y sencilla, para Washington el multilateralismo es políticamente impracticable e inviable en los temas relacionados con el narcotráfico porque se percibe que el Estado colombiano convive con unos valores diferentes a los predicados por los norteamericanos.

Adicionalmente, la baja probabilidad de cooperación entre Bogotá y Washington en los foros multilaterales se complica por un hecho que no perjudica exclusivamente al país, sino en general a todas aquellas naciones con alta vulnerabilidad internacional. Estados Unidos, como hegemon en el sistema interamericano, y como potencia con primacía en el sistema internacional, fortalece únicamente aquellas OIs que i) adoptan reglas que él mismo dicta; e ii) institucionalizan formas de cooperación que se ajusten a estas reglas. Todo indica que Colombia y Estados Unidos podrán cooperar en los foros multilaterales únicamente si los intereses de Washington se ven protegidos, y para ello los norteamericanos ejercerán, cuando consideren que este tipo de cooperación multilateral es viable, un liderazgo que refleje sus propios intereses. En lo que sí tendrán especial precaución es en presentar sus propuestas a Colombia en un lenguaje que sea más aceptable para el país y para las otras naciones miembros. Si estas oportunidades no se dan hacia el futuro, la OI en la cual se presente el debate puede correr el peligro de desvanecerse o perder el nivel de atención suficiente para que los asuntos principales de la agenda bilateral se ventilen en ese escenario.

Otro factor que puede impedir la cooperación multilateral entre Colombia y Estados Unidos es que el país se convierta en un "paria internacional", simplemente porque su acceso a los foros multilaterales se restringiría ampliamente. Las naciones que históricamente han sido parias (Cambodia, Albania, Mongolia, Vietnam, Suráfrica, Cuba y Afganistán, entre otros) salieron de las OIs boicoteadas unilateralmente o sancionadas por la ONU, o fueron sacadas por su propia incapacidad para formular políticas multilaterales. Colombia no debe desconocer que una eventual elección de Horacio Serpa a la Presidencia de la República, podría ser suficiente para que Washington inicie una campaña dirigida sistemáticamente a que la opinión pública internacional dominada por las naciones industrializadas otorgue la categoría de paria al país. Para lograrlo, Washington es consciente de su enorme capacidad para manipular percepciones internacionales que favorezcan los propósitos de su política exterior con total independencia de si lo que anuncian es cierto o no. Si esta campaña de desprestigio se iniciase en un futuro próximo, seguramente los norteamericanos buscarían dar el debate en aquellas OIs como la ONU en donde cuentan con una enorme capacidad de incidencia.

Hacia el futuro, la cooperación bilateral o multilateral sólo podrá construirse cuando se crea sin dubitaciones que Colombia y Estados Unidos comparten intereses y valores en torno a los principales temas de su agenda. En ese momento, ambos gobiernos estarán dispuestos a obligarse por una serie de normas comunes, y seguramente se convertirán en grandes aliados en la negociación, concepción y ejecución de las mismas a través de instituciones internacionales como la ONU y la OEA. Por lo pronto, la sensación general es que los gobiernos de Colombia y Cuba han logrado consolidarse como las dos grandes excepciones de ese sistema de valores que cada vez une más a Estados Unidos con América Latina. Las dificultades para cooperar bajo las actuales circunstancias han permitido que Washington consolide un sistema de cooperación inducida que le evita tener que recurrir a foros multilaterales para lograr ajustar el comportamiento del gobierno colombiano a sus intereses estratégicos. En efecto, en aquellos casos en que Estados Unidos ha considerado que el comportamiento del Estado colombiano no se ha ajustado, ha inducido la cooperación mediante el despliegue de medidas unilaterales ejecutadas en su totalidad al margen de OIs como la OEA y la ONU. Este estilo de hacer política se ha alimentado durante muchos años bajo un esquema en el que Colombia se ha limitado a disfrutar de buenas condiciones en forma de ayudas unilaterales, preferencias arancelarias como el *Andean Trade Preference Act* (ATPA), inversiones en muchos sectores, préstamos y comercio, sin que haya podido desarrollar su propia capacidad para influir sobre las pautas generales en que se produce esa cooperación. Paradójicamente, estas condiciones favorables se han convertido en la vulnerabilidad colombiana más sobresaliente y en la causa principal de su falta de autonomía.

Como se observa, el papel que han jugado las OIs en el manejo de los temas más álgidos de la relación bilateral ha sido, en la práctica, esencialmente secundario. Colombia, sin embargo, no debe renunciar a las posibilidades que allí se ofrecen. Para ello, es importante examinar las posiciones de ambos gobiernos en la ONU y la OEA, al igual que la forma como ambos Estados hacen política internacional en dichos foros multilaterales, con el fin de contar con una variable adicional de análisis de la cual se derivan varias conclusiones que se examinan en la siguiente sección.

### **Estados Unidos y Colombia en la ONU**

Las votaciones en la Asamblea General (AG) de la ONU durante los últimos años han evidenciado una nueva forma de llevar a cabo la política internacional en la pos-Guerra Fría. La variedad de temas que se han discutido desde entonces en este foro internacional, han abierto el paso para que naciones como Colombia participen más activamente en el debate de asuntos tales como las inequidades económicas y de desarrollo, la autodeterminación de los pueblos (con Palestina y Suráfrica como preocupaciones mayores), y el desarme y poder militar (Kim y Russett, 1996: 633). Los récords de votación de la AG sobre estos temas han resaltado las profundas divergencias existentes entre los países del norte y los países del sur (principalmente representados por el Movimiento de

Países No Alineados-Noal presidido por Colombia). En general, se observa que el sur ha sido capaz de votar en bloque en lo relacionado con inequidades económicas, pero que esta unidad se ha debilitado en temas relacionados con derechos políticos y democracia.

La tabulación de las votaciones en la Asamblea General durante el período 1991-1993 indica que hay cinco grupos de países con tendencias de voto bien diferenciadas (Cuadro 1).

**CUADRO 1**  
GRUPOS DE PAÍSES POR VOTACIÓN  
ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU 1991-1993

**Grupo 1: Movimiento no alineado**

Afganistán	Fiji	Nepal
Algeria	Gabón	Nicaragua
Angola	Gambia	Níger
Antigua y Barbudas	Ghana	Nigeria
Bahamas	Guatemala	Omán
Bahrain	Guinea	Pakistán
Bangladesh	Guinea-Bissau	Panamá
Barbados	Guyana	Nueva Papúa
Belice	Haití	Guinea
Benin	Honduras	Paraguay
Bhutan	India	Perú
Bolivia	Indonesia	Filipinas
Bostwana	Irán (República Islámica)	Qatar
Brasil	Irak	Ruanda
Brunie Duru-ssalam	Costa de Marfil	Arabia Saudita
Burkina Faso	Jamaica	Senegal
Burundi	Jordán	Sierra Leona
Camerún	Kenia	Singapur
Cabo Verde	Kuwait	Sri Lanka
República Central Africana	República Popular de Laos	Santa Lucía
Chad	Líbano	St. Vicente y Granadines
Chile	Lesoto	Sudán
China	Libia Árabe	Surinam
Colombia	Jamahiriya	Swazilandia
Comoros	Madagascar	República Árabe Siria
Costa Rica	Malawi	Tailandia
Cuba	Malasia	Togo
Chipre	Maldivia	Trinidad y Tobago
República Popular Democrática de Corea	Mali	Tunisia
Djibouti	Mauritania	Uganda
República Dominicana	Mauricios	Emiratos Árabes Unidos
Ecuador	México	República Unida de Tanzania
Egipto	Mongolia	Venezuela
El Salvador	Morocco	Vietnam
Etiopía	Mozambique	Yemen
	Myanmar	Zambia
	Namibia	Zimbabwe

(Continúa página siguiente)

(Continuación Cuadro 1)

**Grupo 2: Europa, Japón**

Argentina	Grecia	Nueva Zelanda
Australia	Islandia	Noruega
Austria	Irlanda	Polonia
República Checa	Japón	Portugal
Dinamarca	Latvia	España
Estonia	Liechtenstein	Suecia
Finlandia	Lituania	

**Grupo 3: Europa, Israel, Estados Unidos**

Bélgica	Hungría	Holanda
Bulgaria	Israel	Rumania
Canadá	Italia	Reino Unido
Francia	Luxemburgo	Estados Unidos
Alemania		

**Grupo 4: Europa del este, Rusia**

Belarusia	Federación Rusia	Ucrania
Islas Marshall	Samoa	Uruguay
Micronesia (Estados Federales)		

**Grupo 5: Malta, Corea del Sur, Turquía**

Malta	Turquía	República de Corea
-------	---------	--------------------

Como se observa, Colombia ha sido clasificado dentro del primer grupo en el cual participan prácticamente todas las naciones que pertenecen al Noal, al igual que todas las naciones latinoamericanas con excepción de Argentina y Uruguay. En el segundo y tercer grupo se han ubicado principalmente los países europeos; en el tercero están Israel y Estados Unidos, que siempre votan juntos; en el cuarto grupo están ciertas naciones que pertenecen a algunas zonas de influencia rusa; finalmente en el quinto están Malta, Corea y Turquía, cuyos patrones de votación son bastante erráticos y diferenciados. La dinámica de votación de cada grupo indica que hay una relación inversa entre los temas de autodeterminación/desarme y derechos políticos: mientras que la gran mayoría de los países del primer grupo votan a favor de la autodeterminación/desarme, los grupos dos y tres votan mayoritariamente en contra. Del mismo modo, mientras que el primer grupo parece desintegrarse a la hora de votar sobre derechos políticos, el grupo de Estados Unidos mantiene su férrea unidad en favor de los mismos. Es importante resaltar que en los temas políticos, Colombia, al igual que el resto de países de América Latina y el Caribe, son actores determinantes en la desintegración del primer grupo, pues en esta materia se vota con Estados Unidos para resaltar la importancia de proteger los regímenes democráticos de la región.

Hay varios aspectos que merecen ser tenidos en cuenta para el análisis de la relación bilateral entre Colombia y Estados Unidos en la ONU. En primer lugar, es evidente que la carencia de capacidad de ejecución del grupo al cual pertenece Bogotá lo diferencia del grupo al cual pertenece Washington. Infortuna-



damente para Colombia, los alineamientos en las votaciones no necesariamente reflejan el poder de estas naciones para lograr sus objetivos en el plano de la política internacional lo cual, a su vez, resta poder al Noal. Toda la unanimidad que pueda presentarse en temas de autodeterminación y desarme carece de capacidad de ejecución, salvo la poca presión moral que puede ser ejercida sobre los miembros de los grupos dos y tres. En cambio, el norte es capaz de pasar resoluciones que comprometen la situación de derechos políticos en países del sur. Para Colombia, esto no debe ser motivo de alteración pues en general se observa que existen correlaciones que indican que las democracias tienden a votar de manera similar y en amplia oposición a los regímenes no-democráticos, y en general Bogotá y Washington concuerdan en estas valoraciones políticas.

El segundo aspecto que marca sustancialmente la relación bilateral en la ONU son los fuertes vínculos económicos del país con Estados Unidos. Las estadísticas de votación de la AG muestran que aquellas naciones con amplios vínculos económicos con los norteamericanos acostumbran reaccionar de dos formas. Una primera reacción se manifiesta en la intensificación de los sentimientos de dependencia. Ello hace que naciones como Colombia voten con mayor insistencia en favor del principio de autodeterminación, sin que este disenso con Estados Unidos pueda interpretarse como un conflicto exclusivo de la relación bilateral. Es simplemente un distanciamiento multilateral con respecto a todas aquellas naciones desarrolladas que atribuyen a este principio una naturaleza diferente. El segundo tipo de reacción, por su parte, consiste en alinearse incondicionalmente con Estados Unidos en los temas de derechos políticos. Nuevamente, Bogotá aparece como una de las naciones que adopta este tipo de comportamiento como lo haría cualquier actor racional del hemisferio occidental. Ambas reacciones no son exclusivas de Bogotá. Por el contrario, el país comparte esta actitud con el resto de América Latina y el Caribe, por lo que las posiciones de Colombia derivadas de sus altos índices de intercambio con los norteamericanos son el reflejo de una dinámica que ha caracterizado las relaciones interamericanas por muchos años.

El tercer factor que es determinante para notar la tónica de las relaciones bilaterales en el seno de la ONU está dado por las votaciones específicas de ambas naciones. Para el análisis de este factor hay que tener en cuenta que las AG ordinarias de la ONU se celebran con base en un temario del cual se derivan una serie de resoluciones. La gran mayoría de decisiones son adoptadas por consenso, y sólo algunas de ellas se someten a votación según se muestra en el Cuadro 2.

## CUADRO 2

### RESOLUCIONES Y TEMAS DEL PROGRAMA DE LA ASAMBLEA GENERAL (1994-1996)

	Asamblea 49 1994	Asamblea 50 1995	Asamblea 51 1996
Temas del programa	180	164	169
Fechas	Septiembre 20- Diciembre 23	Septiembre 19- Diciembre 23	Septiembre 17- Diciembre 18
Resoluciones	297	282	269
Resoluciones aprobadas por consenso	230 (77,4%)	216 (76,6%)	196 (72,9%)

La forma como votaron Colombia y Estados Unidos durante el cuadragésimo noveno (1994), el quincuagésimo (1995) y el quincuagésimo primero (1996) períodos confirman las tendencias explicadas hasta al momento para los diferentes grupos. Para cada uno de los grupos se cuenta con un número considerable de decisiones de la AG, y en cada caso se especifica la forma como votaron ambos gobiernos. El Cuadro 3 muestra el consolidado de las decisiones de 1994 con el siguiente resultado:

**CUADRO 3**  
CONSOLIDADO DE VOTACIONES EN LA AG, 1994  
ESTADOS UNIDOS Y COLOMBIA

Concepto	Número de resoluciones	Temas (Ejemplos)
Total de decisiones consideradas	69 (100%)	En general, los sometidos a votación en la AG
Colombia y Estados Unidos votan a favor	17 (24,6%)	Procesos de paz, zonas libres de armas nucleares, algunas situaciones de desarme, fortalecimiento de la ONU para la democratización, derechos humanos en algunas naciones, navegación en aguas internacionales.
Colombia vota a favor y Estados Unidos en contra	37 (53,6%)	Autodeterminación y no injerencia, condiciones adicionales a la descolonización, prohibición de ensayos nucleares, utilización de espacio ultraterrestre para fines pacíficos.
Colombia vota en contra y Estados Unidos a favor	0 (0%)	N/A
Colombia o Estados Unidos se abstienen o estuvieron ausentes	15 (21,8%)	Varios

Los resultados del Cuadro 3 se obtuvieron de la siguiente tabulación:

**CUADRO 4**  
NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, CUADRAGÉSIMO NOVENO PERÍODO, 1994  
Votaciones de Colombia y Estados Unidos  
F= Favor; C= Contra; Au= Ausente; Ab= Abstención

Número y Nombre de la Resolución	Colombia	EE.UU.
49/9 Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba	F	C
49/10 La situación en Bosnia y Herzegovina	F	F
49/18 Cuestión de la isla comorana de Mayotte	F	Ab
49/26 Zona de paz y cooperación del Atlántico Sur	F	Ab
49/28 Derecho del mar	Au	F
49/62A Cuestión de Palestina	F	C
49/62B Cuestión de Palestina	F	C
49/62C Cuestión de Palestina	F	C
49/62D Cuestión de Palestina	F	F
49/65 Informe del Organismo Internacional de Energía Atómica	F	F

(Continúa página siguiente)

(Continuación Cuadro 4)

Número y Nombre de la Resolución	Colombia	EE.UU.
49/87A La situación en el Oriente Medio	F	Ab
49/87B La situación en el Oriente Medio	F	C
49/88 El proceso de paz en el Oriente Medio	F	F
49/89 Aplicación de la declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales	F	C
49/90 Difusión de información sobre la descolonización	F	C
49/67 Avances científicos y tecnología en el contexto de la seguridad internacional	F	C
49/68 Función de la ciencia y la tecnología en el contexto de la seguridad internacional, el desarme, y otras esferas conexas	F	Ab
49/69 Enmienda al tratado por el que se prohíben los ensayos con armas nucleares en la atmósfera ultraterrestre y debajo del agua	F	C
49/72 Creación de una zona libre de armas nucleares en el Asia meridional	F	F
49/73 Concertación de arreglos internacionales eficaces para dar garantías a los Estados que no poseen armas nucleares contra el empleo o la amenaza del empleo de armas nucleares	F	C
49/74 Prevención de una carrera de armamentos en el espacio ultraterrestre	F	Ab
49/75B Desarme general y completo	F	C
49/75C Desarme general y completo	F	F
49/75E Desarme general y completo	F	C
49/75F Desarme general y completo	F	C
49/75G Desarme general y completo	F	Ab
49/75H Desarme general y completo	F	Ab
49/75K Desarme general y completo	F	C
49/75N Desarme general y completo	F	F
49/75O Desarme general y completo	F	F
49/75P Desarme general y completo	F	F
49/76E Examen y aplicación del Documento de Clausura del duodécimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General	F	C
49/77D Examen de la aplicación de las recomendaciones y decisiones aprobadas por la Asamblea General en su décimo período extraordinario de sesiones	Ab	F
49/78 El riesgo de la proliferación nuclear en el Oriente Medio	F	C
49/82 Aplicación de la Declaración del Océano Índico como zona de paz	F	C
49/84 La región del Atlántico Sur como zona libre de armas nucleares	F	C
49/132 Consecuencias económicas y sociales de los asentamientos israelíes para el pueblo palestino del territorio palestino ocupado desde 1967, incluida Jerusalén, y para la población árabe del Golán sirio	F	C
49/149 El derecho del pueblo palestino a la libre determinación	F	C
49/150 Utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación	F	C
49/151 Importancia de la realización universal del derecho de los pueblos a la libre determinación y la rápida concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales para la garantía y la observancia efectivas de los derechos humanos	F	C
49/180 Respeto de los principios de soberanía nacional y no injerencia en los asuntos internos de los Estados en sus procesos electorales	F	C
49/182 Respeto del derecho a la libertad universal de viajar e importancia vital de la reunificación de las familias	F	C
49/186 Distintos criterios y medios posibles dentro del sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales	F	C

(Continúa página siguiente)

(Continuación Cuadro 4)

Número y Nombre de la Resolución	Colombia	EE.UU.
49/190 Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas en el aumento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas y del fomento de la democratización	F	F
49/196 Situación de los derechos humanos en la República de Bosnia y Herzegovina, la República de Croacia y la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro)	F	F
49/198 Situación de los derechos humanos en el Sudán	Ab	F
49/200 Situación de los derechos humanos en Cuba	F	Ab
49/202 Situación de los derechos humanos en la República Islámica del Irán	Ab	F
49/203 Situación de los derechos humanos en el Irak	F	F
49/204 Situación de los derechos humanos en Kosovo	F	F
49/33 Ampliación de la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos	F	C
49/35A Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente	F	Ab
49/35C Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente	F	C
49/35D Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente	F	F
49/35E Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente	F	C
49/35F Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente	F	C
49/35G Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente	F	C
49/36A Informe del Comité Especial encargado de investigar las prácticas israelíes que afectan a los derechos humanos del pueblo palestino y otros habitantes árabes de los territorios ocupados	F	C
49/36B Informe del Comité Especial encargado de investigar las prácticas israelíes que afectan a los derechos humanos del pueblo palestino y otros habitantes árabes de los territorios ocupados	F	C
49/36C Informe del Comité Especial encargado de investigar las prácticas israelíes que afectan a los derechos humanos del pueblo palestino y otros habitantes árabes de los territorios ocupados	F	C
49/36D Informe del Comité Especial encargado de investigar las prácticas israelíes que afectan a los derechos humanos del pueblo palestino y otros habitantes árabes de los territorios ocupados	F	Ab
49/39 Información sobre los territorios no autónomos transmitida en virtud del inciso e del Artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas	F	Ab
49/41 Aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales por organismos especializados y las instituciones internacionales relacionadas con las Naciones Unidas	F	C
49/43 La situación en los territorios ocupados de Croacia	F	F
49/52 Proyecto de artículos sobre el derecho de los usos de los cursos de aguas internacionales para fines distintos de la navegación	F	F
49/58 Informe de Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del Fortalecimiento del papel de la Organización	F	F
49/427 No proliferación de las armas de destrucción en masa y de sus vectores en todos sus aspectos	F	C
49/417 Actividades militares y disposiciones de carácter militar adoptadas por las potencias coloniales en los territorios bajo su administración	F	C
49/422 Cuestión de Santa Elena	F	C

El Cuadro 5 muestra el consolidado de las decisiones en 1995 con un resultado muy similar al de 1994:

**CUADRO 5**  
CONSOLIDADO DE VOTACIONES EN LA AG 1995  
ESTADOS UNIDOS Y COLOMBIA

Concepto	Número de resoluciones	Temas (Ejemplos)
Total de decisiones consideradas	61 (100%)	En general, los sometidos a votación en la AG
Colombia y Estados Unidos votan a favor	15 (24,6%)	Procesos de paz, zonas libres de armas nucleares, algunas situaciones de desarme, fortalecimiento de la ONU para la democratización, derechos humanos en algunas naciones, navegación en aguas internacionales.
Colombia vota a favor y Estados Unidos en contra	32 (52,4%)	Autodeterminación y no injerencia, condiciones adicionales a la descolonización, prohibición de ensayos nucleares, utilización de espacio ultraterrestre para fines pacíficos, terminación del embargo a Cuba.
Colombia vota en contra y Estados Unidos a favor	0 (0%)	N/A
Colombia o Estados Unidos se abstienen o estuvieron ausentes	14 (23%)	Varios

**CUADRO 6**  
NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, QUINCUAGÉSIMO PERÍODO, 1995  
Votaciones de Colombia y Estados Unidos  
F= Favor; C= Contra; Au= Ausente; Ab= Abstención

Número y Nombre de la Resolución	Colombia	EE.UU.
50/9 Informe del Organismo Internacional de Energía Atómica	F	F
50/10 Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba	F	C
50/11 Multilingüismo	F	C
50/18 Zona de paz y cooperación del Atlántico Sur	F	Ab
50/21 El proceso de paz en el Oriente Medio	F	F
50/22A La situación en el Oriente Medio	F	Ab
50/22B La situación en el Oriente Medio	F	C
50/23 Derecho del Mar	Au	C
50/39 Aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales	F	C
50/40 Difusión de información sobre descolonización	F	C
50/56 Devolución o restitución de bienes culturales a sus países de origen	F	Ab
50/84A Cuestión de Palestina	F	C
50/84B Cuestión de Palestina	F	C
50/84C Cuestión de Palestina	F	C
50/84D Cuestión de Palestina	F	C

(Continúa página siguiente)

(Continuación Cuadro 6)

Número y Nombre de la Resolución	Colombia	EE.UU.
50/61 La verificación en todos sus aspectos, incluida la función de las Naciones Unidas en la esfera de la verificación	F	C
50/62 Función de la ciencia y la tecnología en el contexto de la seguridad internacional y el desarme	F	C
50/63 Función de la ciencia y la tecnología en el contexto de la seguridad internacional, el desarme, y otras esferas conexas	F	Ab
50/64 Enmienda al Tratado por el que prohíben ensayos con armas nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua	F	C
50/67 Creación de una zona libre de armas nucleares en el Asia meridional	F	F
50/68 Concertación de arreglos internacionales eficaces para dar garantías a los Estados que no poseen armas nucleares contra el ejemplo o la amenaza del empleo de armas nucleares	F	Ab
50/69 Prevención de la carrera de armamentos en el espacio ultraterrestre	F	Ab
50/70A Desarme general y completo	F	Ab
50/70B Desarme general y completo	F	F
50/70C Desarme general y completo	F	F
50/70D Desarme general y completo	F	F
50/70F Desarme general y completo	F	C
50/70I Desarme general y completo	F	F
50/70K Desarme general y completo	F	F
50/70L Desarme general y completo	F	F
50/70M Desarme general y completo	F	C
50/70N Desarme general y completo	F	C
50/70P Desarme general y completo	F	C
50/70Q Desarme general y completo	F	F
50/71E Examen y aplicación del Documento de Clausura del duodécimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General	F	C
50/73 El riesgo de la proliferación nuclear en el Oriente Medio	F	C
50/76 Aplicación de la Declaración del Océano Índico como zona de paz	F	C
50/138 Utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación	F	C
50/140 El derecho del pueblo palestino a la libre determinación	F	C
50/172 Respeto de los principios de soberanía nacional y no injerencia en los asuntos internos de los Estados en sus procesos electorales	F	C
50/175 Respeto del derecho a la libertad universal de viajar e importancia vital de la reunificación de las familias	F	C
50/185 Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas en el aumento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas y del fomento de la democratización	F	F
50/188 Situación de los derechos humanos en la República Islámica del Irán	Ab	F
50/191 Situación de los derechos humanos en Irak	F	F
10/193 Situación de los derechos humanos en la República de Bosnia y Herzegovina, la República de Croacia y la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro)	F	F
50/198 Situación de los derechos humanos en Cuba	Ab	F
50/28A Organismo de Obras Públicas y Socorro de la Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente	F	Ab
50/28C Organismo de Obras Públicas y Socorro de la Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente	F	C
50/28D Organismo de Obras Públicas y Socorro de la Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente	F	F

(Continúa página siguiente)

(Continuación Cuadro 6)

Número y Nombre de la Resolución	Colombia	EE.UU.
50/28E Organismo de Obras Públicas y Socorro de la Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente	F	C
50/28F Organismo de Obras Públicas y Socorro de la Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente	F	C
50/28G Organismo de Obras Públicas y Socorro de la Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente	F	C
50/29A Informe del Comité Especial encargado de investigar las prácticas israelíes que afectan a los derechos humanos del pueblo palestino y otros habitantes árabes de los territorios ocupados	F	C
50/29B Informe del Comité Especial encargado de investigar las prácticas israelíes que afectan a los derechos humanos del pueblo palestino y otros habitantes árabes de los territorios ocupados	F	C
50/29C Informe del Comité Especial encargado de investigar las prácticas israelíes que afectan a los derechos humanos del pueblo palestino y otros habitantes árabes de los territorios ocupados	F	C
50/29D Informe del Comité Especial encargado de investigar las prácticas israelíes que afectan a los derechos humanos del pueblo palestino y otros habitantes árabes de los territorios ocupados	F	Ab
50/32 Información sobre los territorios no autónomos transmitida en virtud del inciso del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas	F	Ab
50/33 Actividades de los intereses extranjeros, económicos y de otro tipo, que constituyen un obstáculo para la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales en los territorios bajo dominación colonial	F	C
50/34 Aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales por organismo especializados y las instituciones internacionales relacionadas con las Naciones Unidas	F	Ab
50/38 Cuestiones de Anguila, las Bermudas, Guam, las Islas Caimán, las Islas Turcas y Caicos, las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Monserrat, Pitcairin, Samoa Americana, Santa Elena y Tokelau	F	C
50/52 Informe del Comité Especial la Carta de las Naciones Unidas y del fortalecimiento del papel de la Organización	F	F

La tendencia presentada en los cuadros anteriores en cuanto a las coincidencias y discrepancias de Estados Unidos y Colombia se mantiene para 1996 sobre los mismos temas. Para comprobarlo, resulta de gran importancia examinar la forma como el Departamento de Estado reporta al Congreso norteamericano las coincidencias de votos en la Asamblea General en un extenso documento que se hace llegar a los legisladores anualmente. Los Cuadros 7, 8 y 9 muestran el resultado consolidado para las Asambleas Generales de 1994, 1995 y 1996, ilustrando en cada caso el número de votos idénticos y opuestos entre ambos países, y la coincidencia en la votación incluyendo y excluyendo los consensos. Esta información es particularmente relevante para las decisiones que se toman en el Congreso norteamericano sobre los niveles de cooperación con otros países pues entre algunos senadores y representantes predomina una infortunada percepción según la cual las naciones que votan en contra de Estados Unidos en esta organización internacional son enemigos reales o potenciales de Washington.

**CUADRO 7**

COINCIDENCIA EN LAS VOTACIONES DE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS  
ASAMBLEA GENERAL 1994

Votos idénticos	Votos opuestos	Coincidencia en la votación	
		Incluyendo los consensos	En votaciones
24	44	85,1%	35,2%

**CUADRO 8**

COINCIDENCIA EN LAS VOTACIONES DE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS  
ASAMBLEA GENERAL 1995

Votos idénticos	Votos opuestos	Coincidencia en la votación	
		Incluyendo los consensos	En votaciones
29	46	84,1%	38,7%

**CUADRO 9**

COINCIDENCIA EN LAS VOTACIONES DE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS  
ASAMBLEA GENERAL 1996

Votos idénticos	Votos opuestos	Coincidencia en la votación	
		Incluyendo los consensos	En votaciones
27	42	85,1%	39,1%

Los datos presentados en los cuadros anteriores adquieren un mayor significado cuando se comparan con las coincidencias de votación de años anteriores (Cuadro 10). En efecto, si se acepta que este indicador es válido para afirmar o negar el alineamiento de Colombia con Estados Unidos, entonces es claro que durante la administración del presidente Ernesto Samper se ha presentado la mayor coincidencia de votos en la AG desde 1981. Con respecto a las administraciones anteriores de Virgilio Barco (1986-1990) y César Gaviria (1990-1994) las diferencias son notorias.

**CUADRO 10**

PORCENTAJE HISTÓRICO DE COINCIDENCIA DE VOTOS EN ASAMBLEAS GENERALES  
ESTADOS UNIDOS-COLOMBIA

43 1988	44 1989	45 1990	46 1991	47 1992	48 1993	49 1994	50 1995	51 1996
13,2%	13,0%	14,8%	22,7%	22,7%	25,0%	35,3%	38,7%	39,1%

Sin embargo, esta creciente coincidencia de votos que se presenta desde la terminación de la Guerra Fría es aún muy baja dentro del contexto latinoamericano. En comparación con los patrones de votación de los 33 países latinoamericanos Colombia se ha consolidado como uno de los que mayor distancia mantiene con respecto a Estados Unidos en la AG (Cuadro 11).



**CUADRO 11**  
COLOMBIA CON RESPECTO A AMÉRICA LATINA  
COINCIDENCIA DE VOTACIÓN EN LA AG, 1994-1996

Año	Coincidencia de votación de Colombia %	Promedio de América Latina %	País con mayor incidencia de votos %	Países con menor coincidencia de votos que Colombia
1994	35,2	43,8	Argentina (67,9%)	México (33,3%) Cuba (15,5%)
1995	38,7	47,1	St. Vincent/Grenada (84,6%)	Cuba (14,5%)
1996	39,1	44,5	Argentina (60,7%)	México (38,8%) Cuba (14,5%)

Además de las coincidencias generales en las votaciones, hay una serie de temas que Estados Unidos considera estratégicos y en los cuales hace un estricto seguimiento a la forma como votan el resto de países que pertenecen a la AG. Los Cuadros 12, 13 y 14 presentan la forma como votaron Washington y Bogotá sobre estos temas.

**CUADRO 12**  
VOTOS IMPORTANTES PARA ESTADOS UNIDOS. COINCIDENCIA DE VOTOS  
CON COLOMBIA. ASAMBLEA 49-1994

F = Favor, C = Contra, A = Abstención

Voto	Explicación	EE.UU.	Colombia
Embargo norteamericano a Cuba Res/49/9 F = 101 C = 0 A = 48	Hace un llamado para repeler leyes unilaterales extraterritoriales tales como el embargo a Cuba	C	F
Situación en Bosnia y Herzegovina Res. 49/10 F = 97 C = 0 A = 61	Condena el partido serbio-bosnio por no aceptar el acuerdo sobre división territorial y contiene otros requerimientos	F	F
Situación en Croacia Res. 49/43 F = 142 C = 0 A = 18	Hace un llamado a los partidos para que respeten la integridad territorial de Croacia y contiene otras conclusiones sobre la situación en este territorio	F	F
Reporte de IAEA Res/49/65 F = 161 C = 1 A = 6	Afirma la confianza en el papel de la Agencia Internacional de Energía Atómica para la utilización de energía nuclear para objetivos pacíficos	F	F
Legalidad del uso de armas nucleares Res/49/75K F = 78 C = 43 A = 38	Decide solicitar una opinión a la Corte Internacional de Justicia sobre la legalidad de amenazar o usar armas nucleares	C	F

(Continúa página siguiente)

(Continuación Cuadro 12)

Voto	Explicación	EEUU.	Colombia
Armamento nuclear israelí Res/49/78 F = 60 C = 4 A = 100	Hace un llamado a Israel y a otros Estados de la región para que aprueben el Tratado de no Proliferación Nuclear	C	F
Proceso de paz en el Medio Oriente Res/49/88 F = 149 C = 4 A = 2	Da la bienvenida al proceso de paz iniciado en Madrid y apoya las negociaciones bilaterales; expresa un apoyo incondicional a los resultados de las negociaciones	F	F
Asentamiento israelí Res/49/132 F = 133 C = 2 A = 23	Reafirma que los asentamientos israelíes en territorio palestino son ilegales y un obstáculo para el desarrollo social y económico	C	F
Auto-determinación palestina Res/49/149 F = 147 C = 2 A = 19	Reafirma el derecho de los palestinos por la autodeterminación	C	F
Asistencia electoral/democratización Res/49/190 F = 155 C = 0 A = 12	Recomienda que la asistencia electoral ofrecida por la ONU sea reforzada en cada caso	F	F
Derechos humanos en partes de la ex Yugoslavia Res/49/196 F = 150 C = 0 A = 14	Expresa una profunda preocupación por las violaciones de derechos humanos en la ex Yugoslavia con referencias a zonas específicas	F	F
Derechos humanos en Sudán Res/49/198 F = 101 C = 13 A = 49	Expresa una profunda preocupación por las violaciones sistemáticas a los derechos humanos en Sudán	F	A
Derechos humanos en Cuba Res/49/200 F = 65 C = 23 A = 70	Hace un llamado a Cuba para que coopere con el delegado de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU; pide que se restablezcan ciertos derechos fundamentales a la población	F	A
Derechos humanos en Irán Res/49/202 F = 74 C = 25 A = 55	Expresa preocupación por el número de ejecuciones, torturas y tratamiento discriminatorio a las minorías, y en general por la grave situación de los derechos humanos en Irán	F	A
Derechos humanos en Irak Res/49/203 F = 114 C = 3 A = 47	Expresa una condena a la grave situación de derechos humanos en el norte de Irak	F	F

## CUADRO 13

## VOTOS IMPORTANTES PARA ESTADOS UNIDOS. COINCIDENCIA DE VOTOS CON COLOMBIA. ASAMBLEA 50-1995

F= Favor C = Contra A = Abstención

Voto	Explicación	EE.UU.	Colombia
Reporte de IAEA Res. 50/9 F = 144 C = 1 A = 8	Afirma la confianza en el papel de la Agencia Internacional de Energía Atómica para la utilización de energía nuclear para objetivos pacíficos	F	F
Embargo norteamericano a Cuba Res. 50/10 F = 117 C = 3 A = 38	Hace un llamado para repeler leyes unilaterales extraterritoriales tales como el embargo a Cuba	C	F
Proceso de paz en el Medio Oriente Res. 50/21 F = 148 C = 4 A = 1	Da la bienvenida al proceso de paz iniciado en Madrid y apoya las negociaciones bilaterales; expresa un apoyo incondicional a los resultados de las negociaciones	F	F
Comité Especial en Descolonización Res. 50/38 F = 146 C = 4 A = 3	Incluye un llamado a las potencias administradoras para que respeten la voluntad de los habitantes de los territorios que no se autogobiernan	C	F
Armamento nuclear israelí Res. 50/73 F = 56 C = 2 A = 100	Hace un llamado a Israel y a otros Estados de la región para que aprueben el Tratado de no Proliferación Nuclear	C	F
Medidas coercitivas políticas y económicas en contra de países en desarrollo Res. 50/96 F = 100 C = 30 A = 22	Urge adoptar medidas para eliminar el uso de medidas coercitivas unilaterales en contra de los países en desarrollo	C	F
Asentamiento israelí Res. 50/129 F = 126 C = 2 A = 28	Reafirma que los asentamientos israelíes en territorio palestino son ilegales y un obstáculo para el desarrollo social y económico	C	F
Autodeterminación Palestina Res. 50/140 F = 145 C = 2 A = 19	Reafirma el derecho de los palestinos a la autodeterminación	C	F
Elecciones periódicas y genuinas/democratización Res. 50/185 F = 100 C = 16 A = 50	Recomienda que la asistencia electoral de la ONU continúe en cada caso según sea solicitada	F	F
Derechos humanos en Irán Res. 50/188 F = 78 C = 27 A = 58	Expresa preocupación por el número de ejecuciones, torturas y tratamiento discriminatorio a las minorías, y en general por la grave situación de los derechos humanos en Irán	F	A

(Continúa página siguiente)

(Continuación Cuadro 13)

Voto	Explicación	EE.UU.	Colombia
Derechos humanos en Irak Res. 50/191 F = 111 C = 3 A = 53	Expresa una condena a la grave situación de derechos humanos en el norte de Irak	F	F
Derechos humanos en partes de la ex Yugoslavia Res. 50/193 F = 144 C = 1 A = 20	Expresa una profunda preocupación por las violaciones de derechos humanos en la ex Yugoslavia con referencias a zonas específicas.	F	F
Derechos humanos en Sudán Res. 50/197 F = 94 C = 15 A = 54	Expresa una profunda preocupación por las violaciones sistemáticas a los derechos humanos en Sudán	F	A
Derechos humanos en Cuba Res. 50/198 F = 66 C = 22 A = 78	Hace un llamado a Cuba para que coopere con el delegado de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU; pide que se restablezcan ciertos derechos fundamentales a la población	F	A
Derechos humanos en Nigeria Res. 50/199 F = 101 C = 14 A = 47	Condena la ejecución de Ken Saro-Wiwa y expresa preocupación por otras violaciones a los derechos humanos.	F	F

**CUADRO 14****VOTOS IMPORTANTES PARA ESTADOS UNIDOS. COINCIDENCIA DE VOTOS CON COLOMBIA. ASAMBLEA 51-1996**

F= Favor, C = Contra, A = Abstención

Voto	Explicación	EE.UU.	Colombia
Embargo a Cuba Res. 51/17 F = 137 C = 3 A = 25	Es un llamado a los Estados para que se abstengan de promulgar y aplicar leyes tales como la Ley Helms-Burton, y abolir leyes existentes como ésta.	C	F
Eliminación de medidas económicas coercitivas Res. 51/22 F = 56 C = 4 A = 76	Hace un llamado para repeler leyes unilaterales extraterritoriales que imponen sanciones a compañías o a ciudadanos de otros países. Igualmente pide a los Estados no reconocer medidas de esta naturaleza impuestas por otros países.	C	F
Proceso de paz en el Medio Oriente Res. 51/29 F = 159 C = 3 A = 2	Da la bienvenida al proceso de paz iniciado en Madrid y apoya las negociaciones bilaterales; expresa un apoyo incondicional a los resultados de las negociaciones	F	F
Legalidad para usar armas nucleares Res. 51/45 M F = 115 C = 22 A = 32	Resalta la opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre el uso de armas nucleares; reitera que hay la obligación de concluir negociaciones para el desarme nuclear; clama por la culminación de un acuerdo para prohibir cualquier uso de armas nucleares.	C	F

(Continúa página siguiente)

(Continuación Cuadro 14)

Voto	Explicación	EE.UU.	Colombia
Acuerdo para acabar con las minas de tierras antipersonales Res. 51/455 F = 155 C = 0 A = 1-	Solicita a los Estados negociar lo antes posible un acuerdo internacional que termine con estas armas que afectan indiscriminadamente a la población y son excesivamente dañinas.	C	F
Determinación de Palestina Res. 51/82 F = 159 C = 3 A = 12	Reafirma el derecho de los palestinos a la autodeterminación y pide a los Estados y a la ONU colaboración con este pueblo para el logro de su autodeterminación.	C	F
Derechos humanos en Irak Res. 51/106 F = 103 C = 3 A = 59	Expresa una condena a la grave situación de derechos humanos en el norte de Irak; pide al gobierno de ese país que cumpla con la resolución 986 de 1995 emanada del Consejo de Seguridad	F	F
Derechos humanos en Irán Res. 51/107 F = 79 C = 30 A = 54	Expresa preocupación por el número de ejecuciones, torturas y tratamiento discriminatorio a las minorías, y en general por la grave situación de los derechos humanos en Irán	F	A
Derechos humanos en Sudán Res. 51/112 F = 100 C = 16 A = 50	Expresa una profunda preocupación por las violaciones sistemáticas a los derechos humanos en Sudán	F	A
Derechos humanos en Cuba Res. 51/113 F = 62 C = 25 A = 84	Hace un llamado a Cuba para que coopere con el delegado de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU; pide que se restablezcan ciertos derechos fundamentales a la población	F	A
Derechos humanos en algunas partes de la ex Yugoslavia Res. 51/116 F = 136 C = 1 A = 28	Expresa una profunda preocupación por las violaciones de derechos humanos en la ex Yugoslavia con referencias a zonas específicas	F	F
Tratado sobre prohibiciones de pruebas nucleares Res. 51/245 F = 158 C = 3 A = 5	Adopta el tratado sobre prohibición de pruebas nucleares y pide al secretario general que lo abra a la firma de los representantes de los Estados	F	F

Además del conjunto de resoluciones en las cuales se produjeron votaciones, los norteamericanos han seleccionado una serie de decisiones adoptadas por consenso cuya composición fue muy similar en 1996, 1995 y 1994. En todos estos temas se presentó coincidencia de votación entre Estados Unidos y Colombia. Por vía de ejemplo, sobresalen las siguientes: entre éstas están las resoluciones sobre armas químicas y biológicas (Res. 51/45T), la declaración sobre crimen y seguridad pública (Res. 51/60); abuso de las drogas y producción y tráfico ilícito de drogas (Res. 51/64), seguimiento a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Res. 51/69); fortalecimiento de la Oficina del Alto Comisionado

para los Derechos Humanos (Res. 51/90); situación de derechos humanos en Myanmar (Burma) (Res. 51/117); solución al problema de deuda externa de los países en desarrollo (Res. 51/164); adopción de las conclusiones de la Unctad (Res. 51/165); corrupción y sobornos en las transacciones comerciales internacionales (Res. 51/191); fortalecimiento de la coordinación de la ayuda humanitaria de emergencia de la ONU (Res. 51/194); nombramiento de Kofi Annan como secretario general (Res. 51/200); creación de una Corte Internacional para el Crimen (Res. 51/207); medidas para eliminar el terrorismo internacional (Res. 51/210); reconfirmación del sistema común de la ONU (Res. 51/216); presupuesto general para el período 1998-1999 (Res. 51/220) y la revisión de estimados para el presupuesto 1996-1997 (Res. 51/222).

El Cuadro 15 muestra los niveles de coincidencia de votación en temas importantes excluidas las decisiones adoptadas por consenso. Se observa que así como en las votaciones generales, Colombia es una de las naciones que más disiente de los norteamericanos en los temas que Estados Unidos considera como prioritarios.

**CUADRO 15**  
PORCENTAJE DE COINCIDENCIA EN VOTOS IMPORTANTES  
COLOMBIA-ESTADOS UNIDOS  
(Excluye votos por consenso)

Año	Coincidencia de Colombia con Estados Unidos	Países latinoamericanos con menor coincidencia que Colombia	Países con la mayor coincidencia
1994	58,3%	Cuba (11,1%) México (11,1%) Venezuela (11,1%)	Argentina (90,9%) Costa Rica (83,3%) El Salvador (83,3%)
1995	50%	Cuba (10%)	Argentina (75%) El Salvador (75%) Panamá (69%)
1996	55,6%	Cuba (12,5%)	Argentina (88,9%) El Salvador (80,0%) Chile (72,7%)

Otro de los registros de votación importantes se presenta en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra. En este foro multilateral se han confirmado algunas de las tendencias que se han convertido en una constante en la AG. En la quincuagésima sesión de 1995 se adoptaron un total de 93 resoluciones, de las cuales 74 fueron por consenso y 19 por votación. Los patrones de votación se incluyen en el Cuadro 16.

En esta sesión se presentaron algunas discrepancias adicionales en asuntos sobre los cuales no se tomaron decisiones. Por ejemplo, en una moción de "no acción" en el tema de derechos humanos en China, Estados Unidos votó en contra y Colombia se abstuvo; en una fallida resolución para condenar la situación de derechos humanos en Nigeria, Estados Unidos votó en contra y Colombia se abstuvo; finalmente en una resolución fallida propuesta por Cuba para condenar el racismo en Estados Unidos, los norteamericanos y los colombianos votaron en contra.

**CUADRO 16**

PATRONES DE VOTACIÓN DE ESTADOS UNIDOS Y COLOMBIA EN 1995

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS

F = Favor, C = Contra, A = Abstención

Resolución	Voto de Estados Unidos	Voto de Colombia
Derechos humanos en Irak	F	F
Derechos humanos en Irán	F	F
Proceso de paz del Medio Oriente	F	F
Derechos humanos en Sudán	F	F
Derechos humanos en la ex Yugoslavia	F	F
Derechos humanos en Palestina	C	F
Derechos humanos en Siria/Golán	C	F
Asentamientos/territorios ocupados	C	F
Situación en Palestina	C	F
Mercenarios	C	F
Políticas de ajuste económico	C	F
Derecho al desarrollo	C	F
Medidas coercitivas unilaterales	C	F
Composición del personal de la Comisión	C	F
Reunificación familiar	C	F
Desechos tóxicos	C	F
Derechos humanos en Cuba	F	C
Situación en el Líbano/Bekaa	C	F
Derechos de los niños	A	F

En la quincuagésima primera sesión de 1996 se adoptaron 84 resoluciones, de las cuales 72 fueron por consenso y 12 por votación. Los patrones de votación se incluyen en el Cuadro 17.

**CUADRO 17**

PATRONES DE VOTACIÓN DE ESTADOS UNIDOS Y COLOMBIA EN 1995

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS

F = Favor, C = Contra, A = Abstención

Resolución	Voto de Estados Unidos	Voto de Colombia
Derechos humanos en Irak	F	F
Derechos humanos en Irán	F	F
Derechos humanos en Siria/Golán	C	F
Derechos humanos en Palestina	C	F
Territorios ocupados	C	F
Situación en Palestina	C	F
Medidas coercitivas unilaterales	C	F
Políticas de ajuste económico	C	F
Desechos tóxicos	C	F
Composición del personal de la Comisión	C	F
Situación en el Líbano	C	F
Derechos humanos en Cuba	F	A

Aun cuando son interesantes las discrepancias y convergencias de Colombia y Estados Unidos en la AG y en la Comisión de Derechos Humanos, hay dos puntos adicionales que muestran un cierto distanciamiento entre las dos naciones: el Consejo de Seguridad (CS) y la Corte Internacional de Justicia (CIJ). El CS es el foro que Washington utiliza con mayor frecuencia para desplegar su verdadero poder de influencia. Aun cuando la capacidad de incidencia de Colombia en ese órgano es casi inexistente más allá de los cuestionamientos morales que pueda liderar desde la AG, sí se ha unido a muchas naciones en la causa de promover reformas profundas a este mecanismo de decisión para que sean más equitativas y representativas de lo que es la ONU. La jurisdicción de la CIJ, por su parte, es plenamente aceptada por Colombia y ampliamente rechazada por Estados Unidos. En 1946, Washington manifestó su intención de aceptar la jurisdicción de la Corte para resolver controversias con otros Estados que también la aceptasen. En la actualidad, sin embargo, el respeto norteamericano a la jurisdicción de estas cortes es muy limitado. Cuando Nicaragua demandó a Washington ante la CIJ el 9 de abril de 1984 por considerar que había violado el derecho internacional, Estados Unidos ya había intentado modificar las condiciones de su aceptación de la jurisdicción de la Corte para estipular que ésta no comprendería asuntos con países centroamericanos por un período de dos años. La Corte se opuso a las pretensiones norteamericanas, y Estados Unidos optó por desconocer totalmente la jurisdicción de la Corte, sin que hasta el momento se haya cumplido con la decisión.

Para Colombia, la actitud norteamericana contiene un mensaje de alerta: Estados Unidos no aceptará la utilización de jurisdicciones internacionales para el manejo de asuntos bilaterales. Más aún, su eventual invocación en Bogotá como mecanismo de resolución de conflictos podría llegar a entorpecer las posibilidades de mantener una relación fluida fuera de los foros multilaterales. Para Washington, el mecanismo es útil siempre y cuando involucre a otros Estados, caso en el que acostumbra otorgar su apoyo incondicional. Si Nicaragua optara por disputar las islas de San Andrés y Providencia ante la CIJ, seguramente la posición norteamericana sería la de apoyar la decisión de la Corte así ésta sea contraria a los intereses de Colombia.

## Colombia y Estados Unidos en la OEA

La situación de Colombia y Estados Unidos en la OEA difiere profundamente de lo considerado en la sección anterior. La diferencia de temas que se tratan en la OEA y la ONU hace que las discrepancias y convergencias que se describieron no se repliquen exactamente en la organización interamericana.

Durante el último período ordinario de la Asamblea General de la OEA celebrado en Panamá en junio de 1996, se aprobaron un total de 85 resoluciones sobre temas institucionales, paz y seguridad, derecho internacional, democracia, derechos humanos, comercio y lavado de dinero, entre otros. Todas las decisiones fueron tomadas por consenso salvo en los casos de elección de miembros para los Órganos, Organismos y Entidades y en la resolución sobre "Libertad



de Comercio e Inversión en el Hemisferio". Esta última determinación contenía una condena expresa a la Ley Helms-Burton que endurece el embargo norteamericano hacia Cuba. En este caso, Colombia votó favorablemente y Estados Unidos en contra de dicha resolución tal como lo hicieran en la AG de la ONU.

La relación bilateral en la dinámica de la OEA no tiene, entonces, la misma dimensión que se ha evidenciado en la ONU, quizás por las enormes debilidades y limitaciones de este organismo del hemisferio occidental. La ausencia del equivalente a un Consejo de Seguridad en el cual Washington pueda tomar decisiones rápidas sobre asuntos de seguridad ha impedido un mayor protagonismo de la organización en varios asuntos interamericanos. Allí, las decisiones se toman por consenso, y como en la AG de la ONU, la capacidad de ejecución es muy limitada. A pesar de esto, los países miembros se han dividido en cinco grupos que son Estados Unidos, Canadá, los países de habla inglesa del Caribe, el Grupo de Río (América del Sur y México), y los países pequeños de América Central y el Caribe. Colombia pertenece al Grupo de Río y por ello sus deliberaciones son de cierto interés para la fijación de las prioridades internacionales del país. Sin embargo, este supuesto interlocutor internacional que algunos pretenden se convierta en un bloque de política internacional, carece de cohesión (México, por ejemplo, no está de acuerdo necesariamente con las posiciones suramericanas), subsiste a pesar de las tensiones entre sus miembros (hay problemas en las fronteras de varias naciones) y carece de liderazgo (Brasil tiene intereses más globales que superan los de otras naciones).

Estados Unidos, por su parte, ha querido revitalizar la OEA, y ello se ha convertido para Colombia en motivo de tranquilidad y esperanza. De alguna manera, este gesto de apoyo podría dar paso a la utilización de mecanismos más formales y multilaterales para el tratamiento de asuntos de interés bilateral. Pero Washington ha sido claro sobre los temas fundamentales de los que la OEA debe ocuparse activa y exclusivamente: protección de derechos humanos mediante el fortalecimiento financiero de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; integración económica hemisférica; democratización de la región, y lucha contra la corrupción. Estas prioridades, establecidas por el Departamento de Estado durante la Asamblea General de la OEA en Haití en junio de 1995, dejan por fuera a los temas de seguridad nacional tales como terrorismo, narcotráfico, crimen transnacional, sanciones comerciales unilaterales y acuerdos de seguridad regional. La OEA podrá discutir, debatir, considerar y analizar estos temas, pero deberá hacerlo sabiendo que para Washington las determinaciones de esta OI no son consideradas como una limitante a sus acciones de política exterior. En materia de narcotráfico, por ejemplo, se aprobó en un grupo de trabajo para consideración de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas, una *Estrategia Antidrogas en el Hemisferio* (1996). Allí se formulan sugerencias para la reducción de la demanda, la oferta y se estipulan una serie de medidas de control. Sin embargo, Colombia debe entender que el manejo del tema a nivel bilateral no coincidirá con el manejo multilateral en la OEA salvo que los intereses de Washington se vean reflejados directamente en esta OI.

## Recomendaciones para el Estado

Durante la discusión se han mostrado una serie de aspectos que recogen puntos fundamentales de las relaciones de Colombia y Estados Unidos desde la perspectiva de los foros multilaterales. En general, es válido afirmar lo siguiente:

- i) Ambos gobiernos valoran el derecho internacional de manera diferente. Para Bogotá, el legalismo es una herramienta fundamental de su política exterior en todos los temas de la agenda bilateral; para Washington, en cambio, el derecho y las instituciones internacionales no son ni una directriz ni una condicionante de su política exterior cuando hay de por medio temas de la agenda bilateral clasificados como asuntos de seguridad nacional.
- ii) Los foros multilaterales, como fuentes primarias del derecho internacional, son valorados en niveles diferentes por ambos gobiernos. Para Bogotá, el multilateralismo es esencial y desable para el logro de objetivos internacionales con grandes potencias como Estados Unidos; para Washington, en cambio, el multilateralismo se invoca únicamente si sus intereses concuerdan con los pretendidos por la OI. Esta pretensión norteamericana se intensifica para los asuntos de seguridad nacional bajo dos claras alternativas: OIs al servicio de sus intereses internacionales, o unilateralismo desmedido para el logro de estos objetivos con elaboraciones legales muy sofisticadas para su justificación.
- iii) Ambos gobiernos reconocen la importancia de la ONU como foro multilateral, pero cada gobierno ventila sus principales preocupaciones de política internacional en órganos diferentes: Colombia lo hace esencialmente en la AG y Estados Unidos hace lo propio en el CS. A pesar de ello, las votaciones de ambos Estados en la AG muestran discrepancias en materia de autodeterminación y no injerencia en los asuntos internos de un Estado, y varias convergencias en materia de derechos políticos y democracia.
- iv) Ambos Estados son concientes de las debilidades de la OEA, aun cuando coinciden en que el futuro de esta organización puede ser promisorio. La gran discrepancia se presenta en torno a los temas de intervención, unilateralismo e injerencia en los asuntos internos de los Estados, tal como se ha visto en las condenas al embargo comercial norteamericano contra Cuba. Como en la ONU, los temas de seguridad nacional se discuten sin que medien decisiones que puedan restringir el poder del que goza Washington en esta materia.

Todas estas premisas de acción dejan a Colombia con muy pocas probabilidades de multilateralizar su agenda bilateral con Estados Unidos en temas de seguridad nacional, es decir en la lucha anti-narcóticos. Los esfuerzos en este sentido deben mantenerse y profundizarse pero, en ningún caso, el país puede dejarse envolver en grandes expectativas por los resultados que puedan obtenerse en foros multilaterales como la ONU o la OEA. Es crucial tener en cuenta que si Colombia llegase algún día a convertirse en tema central del CS, no será

por los logros diplomáticos de Bogotá sino por la agresividad de Washington para impulsar sus propias iniciativas.

A pesar de este panorama sombrío, hay algunas recomendaciones que podrían considerarse hacia el futuro. En primer lugar, *Colombia debe mantener su tradición legalista y realzar esta práctica como estrategia de participación en los foros multilaterales*. En el largo plazo, invocar y respetar las normas internacionales consistentemente permitirá mejorar y estabilizar las expectativas del país en materia internacional, evitar las constantes renegociaciones de temas de interés nacional y dotar al gobierno colombiano con un mecanismo serio y creíble de justificación de sus acciones de política exterior. Mantener esta línea en el manejo de los asuntos internacionales, sin embargo, no estará desprovista de inconvenientes, especialmente cuando la interacción de Colombia se produzca con potencias hegemónicas con las cuales existe una asimetría de poder desfavorable al país.

En el trasfondo de las relaciones bilaterales entre Bogotá y Washington aparecen profundas discrepancias sobre la naturaleza de los principios generales del derecho que Colombia y otras naciones latinoamericanas han defendido insistentemente desde su nacimiento como repúblicas independientes. Muchas de las crisis bilaterales colombo-norteamericanas se han derivado del permanente choque de culturas legales internacionales que ha tenido origen en las valoraciones dispares que ambos países han decidido reconocer a las normas, leyes y principios generales del derecho internacional. A pesar de esto, el país no debe renunciar a la defensa de estos principios, ni a las alianzas internacionales que naturalmente se han formado para defenderlos en la ONU y en la OEA. Hacerlo, equivaldría a aceptar el unilateralismo norteamericano como fenómeno inmodificable. Colombia sabe que carece del poder económico y militar suficiente para contrarrestar esta actitud norteamericana con dignidad, y por ello mismo, debe profundizar la discusión de estos principios en los foros multilaterales en los cuales participa.

En segundo lugar, *Colombia debe abrir espacios para legitimar sus acciones de política exterior, al igual que sus actuaciones en los foros multilaterales*. Esta es una estrategia general que debe incluir un plan agresivo para la diseminación de información sobre las actuaciones del Estado en las OIs, y sobre los programas de acción que éstas adelantan en Colombia. Pocos colombianos comprenden realmente la importancia de participar en estos foros, y muchos menos tienen los conocimientos suficientes para valorar la forma como estas organizaciones pueden impactar su vida diaria. La idea, entonces, es profundizar una línea de acción similar a la que se utilizó para explicar a los colombianos la importancia de la presidencia del Noal durante un período de tres años, o lo que se hace día a día con las relaciones Washington-Bogotá. En esencia, se trata de encontrar puntos de conexión entre las actuaciones internacionales del país y los asuntos domésticos, pues esta unión, en últimas, es la que justifica y legitima las acciones de Colombia en los foros multilaterales. En el largo plazo, esta actitud dotará a los actores no estatales con más y mejores herramientas para protagonizar las relaciones internacionales de Colombia por encima de las tumultuosas rela-

ciones intergubernamentales que han sido características de los últimos tres años.

En tercer lugar, *Colombia debe iniciar una estrategia para incidir eficazmente en la opinión pública internacional cuestionando las acciones de Washington como ilegales y no como injustas*. Este mecanismo podría controlar en alguna medida que las acciones de Washington se ajusten más a los parámetros del derecho internacional. De ninguna manera debe implementarse una recomendación como ésta en el plano bilateral; por el contrario, las acciones en este sentido deben corresponder a un esfuerzo multilateral en el que las responsabilidades se compartan. Tampoco se trata de utilizar mecanismos efímeros tales como costosas publicaciones en periódicos norteamericanos, o apasionados discursos del presidente colombiano en la AG de la ONU. La estrategia es más profunda y compleja y podría comprender, por ejemplo, un movimiento liderado por Colombia para que se establezcan controles de legalidad a las decisiones del Consejo de Seguridad cuando se considere que éstas vulneran la voluntad de la mayoría de los miembros de la AG. Para ello, el país podría crear una amplia alianza con el fin de argumentar que este órgano ejecutivo, además de ser un mecanismo político, debe ser uno jurídico. Una posición de este tipo sería consistente con las demandas en favor de la no intervención, de tal manera que la CIJ podría decidir si las determinaciones que allí se toman se ajustan o no a las definiciones de la Carta de la ONU. Esta utopía jurídica internacional, que podría ser complementada mediante controles al presupuesto en la AG, se justifica a pesar de que la mayoría de los miembros que votan en la AG contribuyen en menos del 1% del presupuesto, mientras que sólo 14 miembros contribuyen con el 84%, e independientemente de que Estados Unidos no acepte la jurisdicción de la Corte.

Este tipo de esfuerzos han sido ejecutados con éxito en el pasado para temas similares. Como miembro del Noal, Colombia ha sido capaz de reafirmar su autonomía frente a Washington en asuntos tan críticos como en la limitación del concepto de seguridad, al lograr que temas como los de medio ambiente y narcotráfico fueran excluidos de esta definición. Luego de los ataques terroristas del Cartel de Medellín en 1989, se produjo una propuesta de Gran Bretaña para ampliar el concepto de seguridad. Gracias a las gestiones ejecutadas, el proyecto de resolución se retiró en octubre de ese año y se logró que la discusión fuese llevada a la AG en 1990. De no haberse logrado esta acción en la ONU, Estados Unidos hubiese contado con una herramienta de intervención ampliamente justificable en el CS. Lo mismo sucedió con el monitoreo de elecciones en 1990 como función de seguridad, posición a la que Colombia y Cuba se opusieron tajantemente. El tema igualmente se llevó a la AG en octubre de 1990 y allí se autorizó el envío de observadores a Haití. Colombia también ha planteado profundas reformas al Consejo de Seguridad atacando directamente "la dictadura de los miembros permanentes" y ha manifestado la necesidad de modificar el sistema de veto, la exclusividad de los procesos de toma de decisiones y la transparencia de las mismas. Así mismo, Colombia ha reiterado la necesidad de que las decisiones del Consejo de Seguridad sean legales, especialmente en torno al abuso con que se ha invocado el Capítulo VII de la Carta de la ONU para intervenir en los asuntos internos de varios Estados. Posiciones como éstas contra-

vienen abiertamente los intereses de Washington, pero con una responsabilidad que se asume colectivamente por el grupo de países proponentes. Esta es la gran ventaja de los foros multilaterales.

En cuarto lugar, *Colombia debe mantener sus criterios de votación en la ONU y en la OEA así sea en amplia oposición a Washington*. Hay que insistir que Colombia es uno de decenas de Estados que votan en favor de la autodeterminación y el desarme, y uno de los varios que vota en favor de los derechos políticos. Como se ha establecido en este memorando, sobre el segundo de estos temas no hay discrepancias con Estados Unidos. Pero sobre el primero debe haberlas para rescatar la importancia de la autonomía que Bogotá reclama de Washington para la toma de decisiones internas sin ser objeto de presiones unilaterales.

En quinto lugar, *Colombia debe fomentar amplias medidas de generación de confianza bilateral y multilateral para facilitar la cooperación colombo-norteamericana*. La cooperación libre, recíproca y en igualdad de condiciones sólo será posible cuando ambos gobiernos logren restaurar nuevamente sus niveles de confianza. Este propósito es inalcanzable mediante mecanismos tradicionales de diplomacia tales como visitas ministeriales permanentes a Washington. Para lograrlo, Colombia debe trascender este estilo improvisado y concentrarse en organizar una elección presidencial libre, cristalina, honesta, participativa y convincente, en la cual sea el poder popular el que se manifieste y no el de grupos al margen de la ley. Esto le daría al nuevo mandatario una base moral muy sólida para recuperar la confianza de los norteamericanos en el gobierno. En esta materia no debe haber muchas dudas: la elección de un presidente cuya idoneidad moral sea cuestionada por los norteamericanos tendría un impacto funesto para Colombia a nivel bilateral y multilateral.

En sexto lugar, *Colombia debe tener precaución al acentuar los vínculos con China para el manejo de asuntos multilaterales*. Este acercamiento le daría al país una entrada al CS aprovechando que esta nación, al utilizar su derecho al veto, se ha convertido paulatinamente en un aliado del Noal. Durante el período comprendido entre agosto de 1990 y agosto de 1994, China se ha distanciado de la mayoría de miembros permanentes en 22 ocasiones, y en 13 de estos casos se ha unido a los miembros del Noal. El acercamiento a China como lo ha concebido el presidente Samper, sin embargo, debe manejarse con mucha cautela pues las tumultuosas relaciones entre Estados Unidos y China podrían generar un nuevo punto de fricción entre Bogotá y Washington. Por lo pronto, es importante profundizar la cohesión de los Noal en el Consejo de Seguridad (hasta tres africanos, dos latinoamericanos, dos asiáticos y a veces alguno de los miembros europeos como Malta) con el fin de dispersar la responsabilidad de Colombia en un posible enfrentamiento con Washington.

Finalmente, *Colombia debe continuar apoyando la gestión de la OEA pero debe liderar algunas acciones que busquen impedir algunas de las reformas que se han propuesto para el sistema interamericano de derechos humanos*. Apoyar la gestión de la OEA de ninguna manera significa disentir de Washington con respecto a temas en los cuales el unilateralismo es marcado (Panamá en 1989 o la Ley Helms-Burton en 1996). Pero este apoyo debe ser crítico así el actual secretario general sea colombiano. Una de las acciones que podría prepararse para la Asamblea Gene-

ral de la OEA en Lima en mayo de 1997, por ejemplo, consiste en llevar una sólida propuesta que equilibre los ánimos reformistas que rondan a la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a la propia Convención Americana de Derechos Humanos. Con ello, Bogotá utilizaría un foro multilateral para enviar un poderoso mensaje a la comunidad internacional sobre su compromiso con la protección de los derechos humanos en las Américas. Algunas de las posiciones que podría adoptar el país son las siguientes: i) promover que la Comisión sea trasladada de Washington a Costa Rica e impedir así que el mecanismo sea monopolizado exclusivamente por las ONGs ubicadas en los Estados Unidos para que otras organizaciones y gobiernos puedan contribuir a la situación de derechos humanos en el hemisferio, y ii) evitar que la Corte y la Comisión sean fusionadas pues esto disminuiría el número de casos bajo estudio.

Como en casi todas las decisiones estatales, estas recomendaciones requieren del concurso de actores no estatales. La siguiente sección se ocupa de discutir algunas recomendaciones de acción para la sociedad civil y para el sector privado del país.

### Recomendaciones a la sociedad civil

El obstáculo principal a la participación de la sociedad civil en los foros multilaterales es la propia megaburocracia de las OIs. Los funcionarios de estas instituciones internacionales en las cuales participan Colombia y Estados Unidos han logrado sustraerse casi por completo de las exigencias de eficiencia por parte de los ciudadanos y de la responsabilidad política que esto implica. Para la sociedad civil colombiana, *el reto principal consiste en lograr un mayor acercamiento entre estas organizaciones y la nación colombiana*, evitando en todos los casos la elitización de la participación en manos de algunas ONGs determinadas. Es decir, el objetivo central de los actores no estatales del país debe ser el de *acompañar al Estado en el proyecto de informar a los ciudadanos colombianos sobre la importancia de estos foros multilaterales para el manejo de las relaciones bilaterales con Washington* —una especie de desparroquialización de las relaciones internacionales del país.

Durante los últimos años, las ONGs han logrado convertirse en importantes protagonistas de los temas internacionales que se han ventilado en las OIs. A manera de ejemplo, en la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos celebrada en 1993, participaron 2.721 representantes de 1.529 organizaciones, de las cuales 236 eran de América Latina. Aun cuando ésta es una práctica que se ha generalizado, el camino por recorrer es aún largo, especialmente en Colombia donde las organizaciones de la sociedad civil no son tan fuertes como sus similares de los países industrializados. Se requiere que esta participación se traduzca en una mayor conciencia por parte de todos los colombianos para que las actuaciones de Colombia en las mismas se encuentren ampliamente legitimadas y no sean simples expresiones formales de la voluntad internacional. Además, *es crucial que la participación no se limite a ONGs, sino que incluya de manera*

*permanente a los grandes empresarios y a otros sectores sociales que por lo general observan las actuaciones internacionales de Colombia como fenómenos distantes.*

Aprender a participar no es un asunto fácil pero debe partir de las experiencias que ya existen en la banca multilateral, la ONU, y en forma más incipiente, en la OEA. Supone, igualmente, *incursionar en temas sin permitir que las nociones rígidas de soberanía opaquen los esfuerzos de los actores no estatales* para crear redes binacionales que involucren organizaciones de Colombia y Estados Unidos en la búsqueda de objetivos comunes. Todo esto es posible si se acepta que en las relaciones entre Bogotá y Washington hay dos niveles claramente diferenciables: en un plano se encuentra lo que sucede entre los gobiernos, y en otro nivel más profundo se encuentra la relación entre naciones, entre actores no gubernamentales. Infortunadamente, lo que ha sucedido entre los gobiernos ha llevado a un plano más secundario los profundos nexos que existen entre las dos naciones. Precisamente, *las OIs podrían convertirse en un punto de encuentro ideal para establecer una relación bilateral entre las naciones que trascienda la de los gobiernos.*

El primer paso para lograr esta articulación sociedad colombiana-OIs consiste en *fortalecer el diálogo con estas entidades y lograr una participación permanente en el mediano plazo.* Ya existen ejemplos en esta materia. El Banco Mundial (BM) celebró recientemente una reunión de ONGs en Bogotá en abril de 1995 para discutir su participación en proyectos de financiamiento, y la OEA adelantó un ejercicio similar en Montevideo en agosto de 1996 para discutir la participación pública en asuntos de desarrollo sostenible y medio ambiente. Este diálogo, muy productivo en la medida en que hace que la cooperación sea entre naciones y no sólo entre gobiernos, ha sido protagonizada por ONGs y debe procurar extenderse a otros actores no estatales.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el BM, en particular, han aceptado plenamente esta participación en todo lo relacionado con el otorgamiento de créditos. Desde finales de los ochenta, el BM creó un Grupo sobre Participación para definir con claridad cuáles debían ser las prácticas sobre participación en los proyectos de inversión internacionales. Hoy en día, el propio presidente del BM, James Wolfensohn, ha documentado los casos en los cuales esta participación aumentó el éxito de los proyectos de desarrollo. En el BID, por su parte, ya se cuenta con mecanismos de diálogo con la sociedad civil con el fin de aumentar la transparencia y la fiscalización de los proyectos adelantados a través de esta organización.

En la ONU la importancia de las ONGs ha sido indiscutible en algunos temas como derechos humanos, democracia y los temas de las Cumbres Mundiales como las que se han celebrado sobre desarrollo social en Copenhague y sobre la mujer en Beijing. *En los temas de seguridad, sin embargo, la actuación de los actores no estatales es mínima por lo que la presión debe ejercerse a nivel doméstico en cada una de las naciones.* Esto implica enormes esfuerzos de coordinación entre organizaciones establecidas en Colombia y en Estados Unidos para que, de manera simultánea, se hagan conocer posiciones a estos gobiernos antes de la toma de decisiones en los foros multilaterales. En la OEA, la participación puede facilitarse hacia el futuro, pues los temas que Washington ha definido como prioritarios,

sólo pueden encaminarse con la activa participación de los ciudadanos de las Américas. En efecto, la lucha contra la corrupción, el desarrollo sostenible y el libre comercio son facetas de la agenda internacional que requieren del consenso de las naciones y no sólo de los gobiernos para convertirse en realidades. Como se mencionaba anteriormente, la OEA se encuentra en el proceso de diseñar una *Estrategia Interamericana de Participación* para el fortalecimiento de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible y medio ambiente. En las reuniones preparatorias de este ambicioso proyecto, se ha evidenciado la enorme dificultad de lograr que se avance en la articulación de actores no estatales frente a temas que trascienden las fronteras artificiales que dividen a los Estados del hemisferio. Sin embargo, las lecciones que de allí se deriven en el transcurso de los próximos dos años podrán servir de ejemplo para aplicar esta misma estrategia a otros temas de interés hemisférico con el fin de que la sociedad civil colombiana pueda ejercer un importante liderazgo en cada uno de ellos.

Un segundo campo de acción para la sociedad civil colombiana consiste en *duplicar esfuerzos para establecer vínculos más duraderos y fuertes con sus similares en los Estados Unidos*. Este acercamiento significa trascender los vínculos comerciales o académicos existentes, para la ejecución de estrategias de acción comunes que limiten las actuaciones de ambos gobiernos en los foros internacionales. Estos vínculos son posibles si se siguen una serie de etapas: i) identificar problemas que puedan ser discutidos en foros multilaterales y que interesen a los nacionales de Estados Unidos y de Colombia; ii) fijar agendas de trabajo para la elaboración de propuestas concretas sobre los temas escogidos; iii) tomar posiciones definidas e identificar áreas en las cuales no hay consenso; iv) ejecutar estrategias de comunicación con las instancias gubernamentales que representan a ambos países ante la ONU y la OEA; v) establecer mecanismos de monitoreo y evaluación para que ambas representaciones diplomáticas perciban que no sólo son voceros de sus gobiernos sino de una serie de actores no estatales con intereses muy definidos en las OIs, y vi) adelantar un proceso de retroalimentación de acuerdo con los resultados obtenidos. Este mecanismo podría producir algunas frustraciones en el corto plazo, pues asumir el reto significa enfrentarse con OIs muy complejas en las que gran cantidad de intereses están en juego. Pero la maximización de resultados se facilita en la medida en que la sociedad civil exija mejores mecanismos de información que le permitan actuar en las organizaciones y a nivel local con su propio gobierno.

Finalmente, otro campo de acción para los actores no estatales está en el área de *la creación, desarrollo y negociación de normas internacionales*. Muchos tratados multilaterales sobre los temas más diversos tienen origen en las OIs. La sociedad civil puede participar en dos momentos: uno, en el plano internacional durante las negociaciones como se ha hecho en materia de derecho humanos y medio ambiente, y dos, en los respectivos órganos legislativos durante el proceso de incorporación a los ordenamientos jurídicos internos.

En resumen, las organizaciones ciudadanas pueden cumplir un papel fundamental en la movilización de la opinión pública, en la aplicación de presión



política y en la diseminación de información para aumentar los niveles de concientización necesarios dentro de los ciudadanos colombianos.

## REFERENCIAS

- ALOP (1995). *Las ONGs y el Banco Mundial: ajuste, pobreza y participación en América Latina y el Caribe*, Guatemala: ALOP/Descio.
- Coate, Roger A., Chadwick F. Alger y Ronnie D. Lipschutz (1996). "The United Nations and Civil Society: Creative Partnerships for Sustainable Development", *Alternatives* 21, 93-122.
- CICAD (1996). "Estrategia antidrogas en el hemisferio", *Documento aprobado por el Grupo de Trabajo a ser considerado por el XX Período Ordinario de Sesiones de la CICAD (OEA)*, Buenos Aires, Argentina.
- Cristopher, Waren (1995). "The OAS: Playing an Essential Role in the Western Hemisphere", *US Department of State Dispatch* 24, 491. Kocs, Stephen (1994). "Explaining the Strategic Behavior of States: International Law as System Structure", *International Studies Quarterly* 38, 535-556.
- Hong, Mark (1995). "Los Estados pequeños en las Naciones Unidas", *Revista Internacional de Ciencias Sociales* 144, 308-320.
- Boutros-Ghali, Boutros (1996). *Memoria sobre la labor de la Organización en el año del cincuentenario*, Nueva York: ONU.
- , (1995). *Enfrentando nuevos retos. Memoria anual sobre la labor de la Organización*, Nueva York: ONU.
- Bennett, LeRoy A. (1995). *International Organizations. Principles and Issues*, New Jersey: Prentice Hall International Editions.
- Tirado Mejía, Álvaro y Carlos Holguín Holguín (1995). *Colombia en la ONU*, Santafé de Bogotá: Op. Gráficas.
- Olson, Eric (1997). "Del compromiso a la práctica: la participación de la sociedad civil en los bancos internacionales", *Enlace* 4, 9-11.
- WOLA (Washington Office for Latin America) (1997). "Reformas ponen en peligro el sistema interamericano", *Enlace* 4, 1-4.
- Rogoff, Martin A. (1989). "International Politics and the Rule of Law: The United States and the International Court of Justice", *Boston University International Law Journal* 7, 267-299.
- Boyle, Francis A. (1980). "The Irrelevance of International Law: The Schism Between International Law and International Politics", *California Western International Law Journal* 10, 193-219.
- Vaky, Viron y Heraldo Muñoz (1993). *The Future of the Organization of American States*, Nueva York: The Twentieth Century Fund Press. Franco, Andrés (1995). "The Post-Cold War Era: Renewed Hope for International Law in the Inter-American System", *Yearbook of International Law* 4: 41-71.
- , (1995). "Imperio, dominio, supremacía y liderazgo: hegemonía", *Papel Político* 2, 21-44.
- Milner, Helen (1992). "International Theories of Cooperation Among Nations", *World Politics* 44, 466-496.
- Karns, Margaret P. (1994). "Anarchy or Order: Do Multilateral Institutions Matter?", *International Studies Quarterly (Supp)* 38, 141-143.
- Halper, Stefan (1996). "A Miasma of Corruption: The United Nations at 50", *Policy Analysis* 253, 1-24.

- Shanks, Cheryl *et. al.* (1996). "Inertia and Change in the Constellation of International Governmental Organizations, 1981-1992", *International Organization* 50, 593-627.
- Morphet, Sally (1995). "The Influence of States and Groups of States on and in the Security Council and General Assembly, 1980-1994", *Review of International Studies* 21, 435-462.
- Kim, Soo Yeon y Bruce Russett (1996). "The New Politics of Voting Alignments in the United Nations General Assembly", *International Organization* 50, 629-652.
- Holloway, Steven (1990). "Forty Years of United Nations General Assembly Voting", *Canadian Journal of Political Science* 23, 279-296.
- Holloway, Steven y Rodney Tomlinson (1995). "The New World Order and the General Assembly: Bloc Realignment at the UN in the Post-Cold War Period", *Canadian Journal of Political Science* 28: 227-254.
- Iida, Keisuke (1988). "Third World Solidarity: The Group of 77 in the UN General Assembly", *International Organization* 42: 375-395.
- Kryzaneck, Michael J. (1990). *U.S.-Latin American Relations*, Nueva York: Praeger.
- Departamento de Estado (1995). *United Nations Voting Patterns 1994*, US Department of State: Washington DC.
- , (1996). *United Nations Voting Patterns 1995*, US Department of State: Washington DC.
- , (1997). *United Nations Voting Patterns 1996*, US Department of State: Washington DC.

## INICIATIVAS PARA RESTABLECER LA INTERLOCUCIÓN DE COLOMBIA EN WASHINGTON

*Mauricio Jiménez Pérez\**

### **Introducción**

A un año de acabar la administración Samper, los Estados Unidos parecen estar haciendo un alto en su hostilidad contra el actual gobierno. No obstante, no se puede hablar hoy de un nivel aceptable en la relación bilateral, ya que únicamente se puede hablar de cooperación antinarcoóticos.

La interlocución de Colombia en Washington es hoy el fiel reflejo de esta situación; la presencia de nuestro país en la capital estadounidense es mínima, con la excepción del tema de la ayuda antinarcoóticos para la Policía Nacional.

Algo similar ocurre en el Congreso, aunque allí el tema de las drogas ha comenzado a competir en forma estrecha con el de los Derechos Humanos. La acción de la administración Samper en este terreno es prácticamente inexistente. Lo grave es que la credibilidad de nuestro país ha llegado a niveles tan bajos en Washington que nunca antes las Organizaciones No Gubernamentales habían tenido tanto terreno y tanta influencia ante el Congreso, y aun el Ejecutivo, para ejercer presión sobre Colombia.

El presente documento pretende establecer las principales razones por las cuales se ha llegado a esta situación. Para ello se elaborará un breve diagnóstico de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Colombia, vistas desde Washington, con base en la experiencia de los dos primeros años del gobierno Samper. El objetivo central es proponer una serie de herramientas y de acciones útiles para el restablecimiento de una interlocución aceptable de Colombia en Washington, una vez termine el actual gobierno.

Para cumplir con este objetivo se comienza por abordar el tema de la transición entre los gobiernos Gaviria y Samper, pues evidentemente en este período hay elementos esenciales para entender el presente estado de las relaciones; pero sobre todo porque es crucial ubicar allí los elementos que señalan la

\* Politólogo de la Universidad de los Andes.

tendencia que venía gestándose independientemente del controvertido caso Samper.

Así, el trabajo desarrollará cuatro temas fundamentales: en el primer aparte, se elaborará un diagnóstico en el que se identificarán los principales hechos que llevaron al deterioro de las relaciones bilaterales al final del gobierno Gaviria y durante la transición al gobierno Samper. Posteriormente, se hará un breve análisis acerca del desarrollo de la relación durante los dos primeros años de la administración Samper. En tercer lugar, se delinearán las perspectivas de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos a partir de 1998. Y, finalmente, se propondrá una serie de iniciativas para mejorar la interlocución de Colombia en Washington.

### **El final del gobierno Gaviria y el principio del deterioro de las relaciones**

Desde la administración Barco las relaciones entre Colombia y Estados Unidos se venían manejando de manera coherente y llevaban un ritmo de creciente cooperación en diversas materias, pues los interlocutores eran identificables y permanentes (hecho que aportaba un elemento de confianza), los asesores norteamericanos conocidos (y suficientemente ilustrados acerca del caso colombiano) y los temas de mutuo interés tratados en una forma consistente.

Durante el gobierno Gaviria la política exterior estuvo enfocada hacia la consecución de una serie de objetivos concretos, que lo llevaron a fortalecer su situación en el escenario internacional.

En primer lugar, se trabajó activamente en un proceso de acercamiento y de "pre-negociación" cuyo objetivo final era colocar a Colombia en las puertas del Tratado de Libre Comercio (TLC) que integran Canadá, Estados Unidos y México (Nafta-North American Free Trade Agreement). Era un secreto a voces que Chile sería el primer país suramericano en ser admitido, y la segunda opción estaba siendo disputada por Colombia y Argentina, estando Colombia en una posición más ventajosa y avanzada, por múltiples razones.

Por otra parte, en octubre de 1993 Colombia reanudó sus relaciones políticas con el gobierno de Fidel Castro en Cuba, pretendiendo así dar una demostración de autonomía en materia de política exterior. Posteriormente, durante la coyuntura de la crisis haitiana en 1994, el gobierno Clinton buscó el apoyo de Colombia para lograr una salida negociada, lo que demostraba que Estados Unidos veía a Colombia como un país clave en el ámbito continental. Sin embargo, la iniciativa de Clinton coincidió con el período de transición entre el gobierno Gaviria y el gobierno Samper. El gobierno saliente prefirió dejar la decisión a la nueva administración, la cual terminaría por dar una respuesta negativa a la requisición norteamericana. Finalmente, en 1994, tras una amplia labor diplomática, Colombia fue elegida como sede de la presidencia del Movimiento de Países No Alineados, sin mayores reparos por parte del gobierno norteamericano, pese al significado que esta posición implica para éste.

Estos hechos le suponían al país un importante posicionamiento en la geopolítica mundial y permitieron observar la confianza demostrada, en ese período, por el gobierno norteamericano hacia el colombiano

Hacia el final de la administración Gaviria, sin embargo, las relaciones entre los dos países entraron en una etapa crítica, como consecuencia de una serie de hechos que llevaron a que el elemento conflictivo comenzara a primar por sobre la cooperación. Durante 1993, el clima general de las relaciones entre los dos países fluctuó al ritmo de los acontecimientos de la guerra contra el cartel de Medellín. Ese año se había iniciado en medio de un proceso de lento deterioro, motivado básicamente por la fuga de Pablo Escobar en julio de 1992, y por la divulgación de las lujosas comodidades de La Catedral, y concluyó con un clima de cautelosas distancias, marcado por las declaraciones del embajador Morris Busby, el día que fue dado de baja Escobar (diciembre de 1993), en el sentido de que ahora había que seguir en la lucha pero contra el cartel de Cali. El gobierno de los Estados Unidos estaba dando una señal de lo que consideraba como prioritario en su agenda.

El golpe mortal al cartel de Medellín le permitió al gobierno Gaviria continuar gozando de la confianza de los Estados Unidos. Sin embargo el trasfondo de las relaciones entre los dos países se complicaría con el tema de la financiación de la campaña electoral de Ernesto Samper, asunto que será tratado más adelante.

No obstante la confianza del gobierno norteamericano en el gobierno Gaviria, hechos fuera de la esfera del ejecutivo colombiano comenzaron a minar la relación entre los dos países.

### *El fiscal De Greiff*

El elemento principal que al final de la administración Gaviria menoscabó las relaciones entre los dos países fue sin duda la figura y la gestión del fiscal Gustavo De Greiff.

Contando con un desmesurado prestigio en Colombia, el fiscal De Greiff se sintió autorizado a declarar públicamente, en un foro organizado por el alcalde de Baltimore, que la única solución para el problema del narcotráfico era la legalización de la droga. Inmediatamente el gobierno Gaviria manifestó que esa no era la posición oficial de Colombia, y las discrepancias y el enfrentamiento entre el ejecutivo y la Fiscalía se empezaron a ventilar en público.

Pero lo anterior tenía un efecto potencial únicamente ante la opinión pública norteamericana y eventualmente frente al Congreso. Lo que realmente venía sucediendo al margen de la opinión estadounidense terminaría por explotar en el seno de la administración de ese país, la cual interpretó que el fiscal colombiano estaba generando una cercanía inaceptable con el cartel de Cali. Episodios como la carta de De Greiff a un juez de Nueva York sobre la inocencia de La Quica en el atentado del avión de Avianca (sobre lo cual era juzgado en Estados Unidos por la muerte de dos norteamericanos); un paz y salvo judicial otorgado al narcotraficante Helmer Herrera; y una reunión entre el fiscal colombiano con

su homóloga norteamericana Janet Reno, cuyo contenido fue interpretado por ésta como una muestra clara de un acuerdo para la entrega de los miembros del cartel, terminaron por generar una nota de protesta diplomática por parte de la administración norteamericana y una desconfianza que aún recae sobre la persona de De Greiff.

Sumado a esto, y por filtraciones de la Fiscalía que presumiblemente condujeron al asesinato de varios testigos que habían sido identificados a raíz de la cooperación judicial entre los dos países, los Estados Unidos suspendieron su asistencia y el intercambio de pruebas. Se protocolizó así un claro rompimiento en un tema de radical importancia en las relaciones bilaterales: la cooperación en el campo judicial para la lucha contra el narcotráfico.

### *La renarcotización de las relaciones*

Adicionalmente, asuntos como la legalización de la dosis mínima de droga por parte de la Corte Constitucional, el desacuerdo surgido sobre la política colombiana de derribar aviones utilizados por el narcotráfico (tema conocido como el de los radares), y el anuncio de Robert Gelbard, en abril de 1994, en el sentido de que el narcotráfico sería asunto prioritario antes que cualquier otro tema (dejando en un claro segundo plano el posible acceso de Colombia a Nafta) eran síntomas de un lento deterioro en las relaciones bilaterales y de su evidente renarcotización.

También en el Congreso se presentaban señales de hostilidad. En abril de 1994 el senador John Kerry, presidente del subcomité de asuntos criminales, presentó un testigo secreto ante el Congreso estadounidense y publicó en el *Washington Post* un artículo en el que, por primera vez, denominó al régimen colombiano como una "narco-democracia".

No obstante los elementos generadores de tensión, la administración norteamericana entendió que todos ellos pertenecían a una órbita fuera del manejo de Gaviria y por ello éste siguió contando con la confianza incondicional de los Estados Unidos. El presidente saliente contó, cabe recordarlo en este contexto, con el apoyo irrestricto de los Estados Unidos a su candidatura a la Secretaría General de la OEA en marzo de 1994.

Así mismo, el elemento de confianza en Gaviria, permitió que se mantuviera una buena interlocución con sus pares estadounidenses en la cooperación antinarcóticos y, más importante aún, en temas de orden comercial como el posible acceso a Nafta, en su momento el tema preponderante en el ámbito comercial.

### *La financiación de la campaña "Samper Presidente"*

Indudablemente el tema que elevó a nivel de crisis permanente las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos fue el de la financiación de la campaña de Ernesto Samper. La confianza que se había estructurado durante dos gobiernos consecutivos se vino al traste, pese a los esfuerzos de la administración saliente

en Washington por "amortiguar" en algo el golpe. Visitas de ministros entrantes (Botero, Martínez y Pardo), estrategia de medios en Washington y cabildeo en el Congreso fueron gestionadas personalmente por el embajador saliente, Gabriel Silva, con el fin de desacelerar la caída.

Dos episodios marcarían las etapas preliminares y el desenlace de este explosivo tema.

El primero de ellos se dio en octubre de 1993, cuando se reunieron en Washington el entonces candidato Samper y el subsecretario de Estado para Asuntos de Narcóticos, Robert Gelbard. Este último le señaló al candidato la preocupación que le asistía al gobierno norteamericano por informaciones que poseía en el sentido de que dineros del narcotráfico estarían ingresando a la campaña de Samper. El candidato le negó en forma muy directa a Gelbard esta posibilidad, según palabras del propio funcionario norteamericano.

En junio siguiente, en Nueva York, se reunieron el ya presidente electo Ernesto Samper, acompañado por su equipo más cercano, con funcionarios del Departamento de Estado (Crecencio Arcos, vice-subsecretario de Estado para Asuntos de Narcóticos, y Michael Skol, vice-subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos); a la reunión también asistieron el embajador de Colombia en Washington Gabriel Silva y la canciller Noemí Sanín. Al término de esta reunión los funcionarios norteamericanos le otorgaron a Samper lo que podría interpretarse como una segunda oportunidad. Esto era, con la certeza que ya tenían del ingreso de dineros calientes a su campaña, un indicio de que estaban dispuestos a dejar el pasado y concentrarse en juzgar por sus resultados el compromiso del gobierno de Samper en la lucha contra el narcotráfico.

Por el lado del Congreso, tras las elecciones presidenciales y la divulgación de los llamados "narcocasetes" en junio de ese año, se agravó la crisis. Por iniciativa del senador republicano de Carolina del Norte, Jesse Helms, presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales, se votó en primera vuelta (por 94 a 0) una resolución contra Colombia. En gran medida gracias al cabildeo adelantado por la Embajada de Colombia en Washington y al apoyo del propio Departamento de Estado, la iniciativa Helms fue derrotada en segunda instancia. Es claro que esta votación constituyó un juicio del Congreso de los Estados Unidos a la financiación de la campaña electoral colombiana y al presidente Samper.

Al agudizarse la crisis, el presidente decidió enviar una carta a todos los miembros del Congreso de los Estados Unidos, fechada el 15 de julio de 1994, en la que manifestaba que las grabaciones que habían sido divulgadas evidenciaban las intenciones del cartel de Cali de infiltrar su campaña. Sin embargo, afirmaba enfáticamente su total certeza sobre el fracaso de los "esfuerzos encubiertos" de los narcotraficantes. En dicha carta Samper comprometía a su administración a desarrollar, entre otras cosas, los siguientes puntos:

1. Continuar luchando contra el crimen organizado, y en particular contra el cartel de Cali, contando con la cooperación, asistencia técnica y de inteligencia, entrenamiento e intercambio de pruebas con los Estados Unidos, crean-

- do además una comisión bilateral de alto nivel para hacerle seguimiento al proceso de cooperación.
2. Acelerar las reformas al Código Penal, aumentando las penas para el narcotráfico y librando de los vacíos jurídicos al sistema de negociación de penas.
  3. Crear un "cuerpo élite" de investigadores para enviar a la cárcel a los políticos cómplices de los narcotraficantes, y presentar un riguroso proyecto de ley para combatir la corrupción.
  4. Introducir nueva legislación para combatir el lavado de dineros.
  5. Trabajar para el logro de las siguientes iniciativas:
    - a. Creación de una fuerza multilateral antinarcóticos de la Cuenca del Caribe.
    - b. Creación de una red hemisférica de radares.
    - c. Desarrollo de una red de monitoreo de exportaciones para controlar el flujo de precursores químicos y de armas.
    - d. Adopción de una nueva convención interamericana para prohibir los paraísos financieros en el hemisferio.
  6. Unir capacidad de radares en red hemisférica para rastrear el tráfico.

La carta fue entendida por la administración y el Congreso norteamericanos como la extensión de la agenda del gobierno anterior en la lucha contra el narcotráfico. Esta percepción hizo que el gobierno de Samper, pese a la convicción de los norteamericanos sobre la financiación del cartel a la campaña, contara en adelante con "el beneficio de la duda" sobre su voluntad de luchar contra el tráfico de narcóticos. Como anécdota vale mencionar la declaración de Tom Lantos, representante de California, al leer la carta en el sentido de que era el compromiso más serio de cualquier gobierno o la labor más eficiente en relaciones públicas que él conociera. La desconfianza en Samper no se había perdido del todo.

Los compromisos adquiridos unilateralmente por el presidente Samper en esa carta serían objeto de permanentes reclamos por parte del Congreso y la administración de los Estados Unidos, especialmente cuando la situación de crisis de legitimidad del gobierno en Colombia se agudizó (detención y confesión de Santiago Medina en julio de 1995, y confesión pública de Fernando Botero en enero de 1996).

En conclusión, con el cambio de fiscal (Alfonso Valdívieso reemplazó a Gustavo de Greiff) y los cambios en la Policía (algunos como el del general Vargas Silva por "sugerencia" de los norteamericanos) las relaciones bilaterales se fraccionaron en su manejo, caracterizándose por un notorio nivel de acercamiento entre la Policía, la Fiscalía y el Ministerio de Justicia con las autoridades norteamericanas, mientras las relaciones entre la Embajada de Colombia en Washington y el Departamento de Estado, así como las de la Embajada de Estados Unidos en Bogotá con la Cancillería y el alto gobierno, permanecían enmarcadas en un clima distante y a veces tenso que aún hoy persiste.



## **Desarrollo de la relación durante los primeros años del gobierno Samper**

Durante los dos primeros años de la administración Samper, la relación estuvo marcada, y lo sigue estando, por una desconfianza profunda por parte de los Estados Unidos hacia el presidente de Colombia. Esa desconfianza puede sintetizarse en la razón por la cual le fue retirada su visa de turista. Según reza la frase textual de la ley que se aplicó en su caso "existen razones para creer que, con conocimiento, ha asistido o ha sido cómplice del tráfico de drogas ilegales".

Esto naturalmente indica que la actitud de los Estados Unidos hacia Colombia está y estará marcada por este sino hasta que Samper deje de ser presidente. Pero pese a la predominancia del tema de la financiación de la campaña "Samper Presidente", otros factores fueron determinantes para el deterioro más profundo de las relaciones.

### *Fernando Botero*

Tal vez el factor más significativo y con mayores implicaciones prácticas para la gestión en Washington fue la visita a Estados Unidos del entonces ministro de Defensa, Fernando Botero, entre el 24 y el 27 de julio de 1995. Dicha visita estuvo precedida por el sonado caso de las excusas ofrecidas por el gobierno al cartel de Cali por el allanamiento a una fiesta infantil de uno de sus miembros.

No obstante, la reciente captura de los hermanos Rodríguez Orejuela y la entrega de otros prominentes delincuentes del cartel de Cali, le valieron a Botero el reconocimiento público del vicepresidente Al Gore, con ocasión de la Conferencia Ministerial Sobre Asuntos de Defensa y Seguridad Hemisférica el 25 de julio en Williamsburg. El hecho de que Botero fuera arrestado días después, implicó no sólo una fuerte reprimenda al autor del discurso, sino un precedente nefasto en las relaciones entre los dos gobiernos.

El senador Jesse Helms, con quien también se reunió Botero, no volvió a recibir a ningún funcionario colombiano a raíz de lo sucedido, hasta casi dos años después. Según un asesor legislativo del comité de relaciones exteriores del Congreso norteamericano, otros congresistas también comenzaron a pensar dos veces la posibilidad de recibir funcionarios colombianos.

El episodio Botero tuvo un mayor impacto de lo que hasta ahora se ha dado a conocer a la opinión pública. Para la totalidad del gobierno, amplios sectores del Congreso, los más importantes medios de comunicación norteamericanos y la comunidad de Derechos Humanos, con quienes se reunió Botero, su arresto fue la prueba directa y palpable de corrupción del gobierno colombiano.

Un episodio particular resultó llamativo en la historia de Botero que dificultaría en adelante el reestablecimiento de la confianza con algunos de los más interesados amigos de Colombia. Fue notoria la presencia de un curioso personaje en alguna de las reuniones que le fueron organizadas a Botero en su visita y que el ministro presentó como "asesor para asuntos especiales". Posteriormente, Santiago Medina dio a conocer en su indagatoria que dicho individuo lo había abordado, por orden del entonces ministro de Defensa, con el propósi-

to de persuadirlo de declarar en contra del presidente Samper. El hecho de que este personaje hubiera coincidido en Washington en la fecha y circunstancias que Medina describió, no pasó inadvertido para personajes claves de la capital norteamericana. Y en Washington, donde no se les pasa una y las noticias se conocen inmediatamente, el efecto fue demoledor. De allí en adelante la gestión en Washington fue aún más difícil.

### *El Proceso 8.000*

Washington fue espectador apasionado del desarrollo del Proceso 8.000. Desde diciembre de 1994, cuando el fiscal Valdivieso abrió oficialmente el expediente sobre dineros del narcotráfico en la política, el interés de los responsables de Colombia en Estados Unidos se centró en el tema de la corrupción política.

La proximidad que brinda el Internet, la transmisión en directo de noticieros de televisión colombianos en Washington y el permanente contacto de los funcionarios y congresistas claves para el caso colombiano con sectores económicos, políticos y aun sociales, fueron y siguen siendo determinantes para las relaciones bilaterales. Es todavía subestimada en Colombia la incidencia que tiene en Washington cualquier declaración pública de algún actor directo de las relaciones. Cualquier postura dual sobre temas que directa o indirectamente tengan relación con los Estados Unidos o sus intereses, genera inmediatamente desconfianzas en los diversos sectores involucrados.

Fue particularmente perjudicial para la gestión en Washington la ligereza con la cual el gobierno colombiano, comenzando por el propio presidente, manejó públicamente algunos episodios con los medios de comunicación. La manipulación que intentó Samper (entrevista al *New York Times* donde se retractó sobre su eventual renuncia, la entrevista concedida a Jorge Ramos de Univisión sobre la foto con la "monita retrechera", y aun el anuncio sobre las reservas petroleras de Coporo) causó indignación y hasta hilaridad en no pocos sectores de opinión de la capital estadounidense. Pero por sobre todo le restó seriedad y credibilidad al manejo de la información oficial por parte del gobierno.

De otra parte, la política interna colombiana es seguida detenidamente por la administración y el Congreso norteamericanos. Ya no son únicamente los reportes del embajador de los Estados Unidos en Colombia o la versión de funcionarios colombianos los que se tienen en consideración por parte de las autoridades estadounidenses. Hoy en día es evidente, más allá de lo discutible que pueda ser, que las incoherencias de la política exterior colombiana (como en el caso de la crisis en Haití), acciones consideradas retaliatorias contra sectores antagónicos al gobierno (por ejemplo la Ley de Televisión) y el populismo de algunos sectores del gobierno, son elementos que hacen parte del análisis de los responsables de la relación con Colombia. Esto se ha incrementado durante el presente gobierno a raíz de la extrema sensibilidad reinante en Estados Unidos para con Colombia, derivada del tema de la corrupción política.

### *La gestión de la Embajada*

En la cotidianidad de la relación también hubo factores que afectaron de manera evidente la interlocución en Washington. La personalidad del embajador Carlos Lleras no fue bien entendida por funcionarios norteamericanos claves. El principal problema era que los norteamericanos no lo identificaban como el genuino representante del presidente Samper, lo cual lo eximía de sospechas en medio del desprestigio generalizado del gobierno, al tiempo que le abría ciertas puertas interesantes. En la práctica, sin embargo, esta situación dificultó enormemente la gestión.

Pero si el embajador Carlos Lleras no era para los norteamericanos el representante del presidente, al parecer para el gobierno colombiano tampoco: eran prácticamente inexistentes las instrucciones que llegaban a la Embajada desde Bogotá. Adicionalmente, funcionarios de Palacio y la Cancillería, cada uno con su propia agenda, terminaban enfrentándose por influir sobre las decisiones que se tomaran con los Estados Unidos; ello, sin embargo, no era sino el reflejo de la falta de coherencia y de dirección de la política exterior del gobierno Samper. Todo esto era observado con sorpresa por los funcionarios norteamericanos, en particular del Departamento de Estado —cuya característica principal es un metódico profesionalismo en su comportamiento hacia afuera— y terminó por dificultar aún más la interlocución colombiana.

### *Las firmas asesoras*

Uno de los puntos más críticos que debe enfrentar la gestión colombiana en Washington es el de las firmas asesoras para hacer cabildeo en el Congreso norteamericano.

Hay que empezar por decir que éstas son un mal necesario. Estas firmas son un canal de acceso a ciertos aspectos del trabajo legislativo estadounidense. Pero, como en todo, las hay buenas y malas. En Washington se estima en unas 4.500 las personas que viven directamente de esta labor; es decir es un sector enormemente competido y cuyos criterios de ética no son propiamente su mayor virtud.

El gobierno Samper, por razones aún no bien explicadas o enteramente entendidas, decidió cortar de un tajo con la experiencia y el conocimiento que de nuestro país habían acumulado firmas bien reputadas en Washington a través de ocho años de trabajo con gobiernos colombianos.

Cinco firmas han venido trabajando durante el presente gobierno haciendo cabildeo por Colombia en Washington, con dudosos resultados y con una erogación para el erario nacional de unos dos millones de dólares al año.

En esta materia vale la pena mencionar brevemente algunos de los factores más negativos. En primer lugar, una de las firmas goza de pésima reputación en el Congreso, la administración y en el seno de su propio gremio, lo cual le resta eficacia a su labor y aísla aún más a Colombia de las esferas de decisión norteamericanas.

Por otra parte, la labor de cabildeo está dirigida exclusivamente a los sectores republicanos del Congreso, dejando de lado los demócratas que detentan el

poder presidencial. Como si fuera poco, existe una competencia descarnada entre las diferentes firmas asesoras, pues cada una tiene un jefe diferente y una agenda particular, esto crea una enorme descoordinación que en la práctica se traduce en falta de control por parte de la Embajada. Finalmente, la estrategia actual de aliarse con los congresistas enemigos del gobierno es torpe, aun cuando podría presentar resultados menores en el corto plazo, pero no hay que olvidar que todavía restan cuatro años más de poder demócrata.

Esto únicamente para enunciar algunos de los inconvenientes. Pero tal vez el de mayor envergadura es que hoy en día el gobierno Samper es, virtualmente, rehén de estas firmas. Salir de ellas puede causarle aun más daño a la imagen de Colombia, como consecuencia del comportamiento impredecible que éstas (las actuales) pueden adoptar al interrumpirles el contrato abruptamente y sin previo acuerdo. Se dirá que pudo haber sido lo mismo antes, pero una cosa es clara, la forma como ha manejado el presente gobierno la información y una parte de las relaciones en Washington, lo hacen particularmente vulnerable.

### **Perspectivas de las relaciones bilaterales Colombia - Estados Unidos a partir de 1998**

En aras de establecer las perspectivas de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos hacia el futuro, es necesario partir de la base de que el nivel de desconfianza en los Estados Unidos frente al gobierno Samper puede fluctuar públicamente, en mayor o menor grado dependiendo de los acontecimientos (legislación aprobada, condenas a narcotraficantes y/o políticos involucrados en el Proceso 8.000, resultados de erradicación e incautaciones, aplicación de leyes de extinción de dominio, etc.). Pero el clima general de recelo hacia una administración considerada ilegítima y viciada por el ingreso de dineros del narcotráfico a la campaña no avizora posibilidad de cambio.

En la práctica, lo máximo a lo que podría aspirar el gobierno Samper, si el curso del proyecto de ley sobre extradición arroja resultados positivos a los ojos de los EE.UU., sería a lograr una certificación por interés nacional en marzo de 1998. Sin embargo, y dependiendo de lo que suceda en el escenario electoral y de cómo se desarrolle la situación mexicana, lo más factible es que, al momento de determinar la calificación para Colombia, primen consideraciones políticas personalizadas y no con base en los logros a los que se llegue en los diversos campos de la relación.

### ***Escenarios electorales***

Partiendo de la anterior premisa, hay dos escenarios posibles, directamente relacionados con el resultado de las elecciones presidenciales.

Un eventual triunfo de Horacio Serpa podría llegar a prolongar la situación de crisis y las tensiones crecientes en las relaciones bilaterales al menos durante lo que resta de la administración Clinton, es decir, el siguiente período presidencial colombiano. La razón no es otra que el hecho de que la persona de Serpa representa frente al Congreso y el gobierno norteamericano (hablando de Wash-

ington, no necesariamente del embajador Frechette en Bogotá) los dos fantasmas que carga aún hoy Samper en Estados Unidos: el primero, la financiación propiamente dicha de la campaña por parte de las mafias del narcotráfico, y el segundo la voluntad que existió de llegar a un acuerdo con el cartel de Cali posterior a la elección (Mauss, viaje a Alemania). Esta desconfianza es aceptada en privado por funcionarios de todos los niveles de la administración norteamericana.

Adicionalmente es factible predecir que un triunfo de Horacio Serpa relegaría a un tercer plano los temas comerciales y la integración, y mantendría en un primer plano, igual o más notorio que el actual, las áreas de conflicto como lo son los temas del narcotráfico y los derechos humanos.

Para el segundo escenario puede establecerse que el triunfo en las elecciones presidenciales de 1998 de cualquiera de los actuales precandidatos diferentes a Serpa representaría, de entrada, un alivio del clima general en las relaciones bilaterales. No quiere decir esto que los problemas se vayan a resolver más fácilmente o que el gobierno norteamericano alivie la presión en el tema de narcóticos hacia Colombia. Estará en manos del próximo presidente de Colombia restablecer las bases de confianza necesarias con los Estados Unidos para avanzar en diversificar nuevamente una agenda temática acorde con las expectativas de los diferentes sectores de la vida nacional.

### *La coyuntura política en los Estados Unidos*

El próximo gobierno tendrá que enfrentar un escenario político en Estados Unidos caracterizado por una serie de particularidades que pueden obrar en beneficio o en detrimento del clima de las relaciones bilaterales. Existen unas realidades que es necesario considerar en el momento de diseñar las estrategias para recuperar y fortalecer las relaciones bilaterales:

En primer lugar, el presidente Clinton, por mandato constitucional, no puede aspirar a una segunda reelección en el año 2000. A pesar de que es altamente probable que el vicepresidente Al Gore será el candidato por el partido Demócrata, es claro que la bancada republicana asumirá una posición crecientemente crítica durante el segundo gobierno Clinton con el fin de generar el clima necesario para buscar el regreso al poder. Y para nadie es un secreto que uno de los puntos débiles de la actual administración norteamericana ha sido el de la lucha antinarcóticos y su impacto directo sobre la seguridad ciudadana, tema cada vez más importante para el electorado americano.

En segunda instancia, tras años de hegemonía demócrata en Cámara y Senado, los republicanos asumieron el control de ambas cámaras en 1994. Y por primera vez en los últimos 68 años, lo mantuvieron en 1996 ampliando su predominio en el Senado aunque cediendo terreno en la Cámara de Representantes. Los analistas políticos explican la aparente contradicción entre los dos triunfos consecutivos del presidente Clinton y las dos victorias republicanas en las elecciones legislativas como una mezcla de unos buenos indicadores económicos que se asocian con el ejecutivo, y un clamor por más mano dura para

el control del crimen a nivel local, que es visto como más alcanzable a través de acciones de los legisladores, unidas a su capacidad de presionar la toma de decisiones en el ejecutivo.

El manejo con criterio evidentemente político y subjetivo dado al proceso de certificación que se anunció el 28 de febrero de 1997 generó un clima revisionista al interior del Congreso de los Estados Unidos, que puede ser aprovechado positivamente por el nuevo gobierno de Colombia si se juegan las cartas de manera apropiada. Como es bien sabido, la certificación plena otorgada a México, en contraste con la segunda descertificación consecutiva para Colombia, generó una inconformidad manifiesta en el Congreso dominado por los republicanos, que recrimina al gobierno Clinton su laxitud con México, mas no su dureza para con Colombia.

Si bien se han presentado varios proyectos de ley que buscan reducir o eliminar la discrecionalidad presidencial en la adopción de sanciones para los países descertificados, contemplada en la Ley de Asistencia Exterior de 1986, es claro que se trata más que nada de medidas para presionar concesiones del ejecutivo, ya que a ninguno de los dos partidos le interesa realmente limitar el control presidencial sobre el manejo de la política exterior.

No obstante, y teniendo en cuenta que las elecciones parlamentarias en Estados Unidos ponen en juego los 435 escaños de la Cámara y una tercera parte de los 100 escaños del Senado cada dos años, el próximo gobierno colombiano deberá empezar a desarrollar sus planes de trabajo desde junio de 1998 y durante todo ese semestre con un Congreso estadounidense, que puede variar a partir de enero de 1999.

Existe la cábala en Washington que cuando un país quiere negociar algo en grande en los Estados Unidos, debe hacerlo durante los años impares, esto es, cuando no hay elecciones legislativas ni presidenciales y el ejecutivo está exento de presiones por parte del Congreso.

### **Iniciativas para restablecer la interlocución de Colombia en Washington**

Colombia debe empezar por estructurar una política exterior guiada por objetivos claros que no se diluyan o varíen a través del tiempo como en el caso del gobierno Samper. Pero también, para el caso específico de la relación con los Estados Unidos, debe existir conciencia general y consenso colectivo en torno a lo que queremos los colombianos de este país. Aunque lo anterior parece inocuo y etéreo, la experiencia de los últimos tres años, y a raíz de la crisis política, ha quedado demostrado que no hay en Colombia ninguna claridad sobre cuál es verdaderamente el tipo de relación que se quiere con el país del norte. Hoy más que nunca se requiere conciencia de Estado para afrontar las relaciones con Estados Unidos y un primer mandatario que ofrezca las garantías personales y profesionales de ganar la confianza de los diferentes estamentos de interés para Colombia en ese país.

Como segundo elemento, para que una relación con los Estados Unidos tenga un mínimo de garantía de orden y consistencia, los interlocutores de ambas partes deben conocer las reglas del juego y saber a qué atenerse. En este sentido los mensajes de la parte colombiana deben ser directos y los compromisos (públicos y privados) realistas. También deben identificarse las responsabilidades y funciones de los actores nacionales y éstos a su vez deben ceñirse a un libreto único en materia de política exterior.

Fue claro que en el caso de los Estados Unidos se cometieron todos los errores posibles en este campo. La carta de Samper al Congreso de los Estados Unidos, las continuas apariciones en público de funcionarios declarando sobre diversos aspectos de la relación bilateral, los compromisos que asumían otros funcionarios en privado, la agenda propia de algunos representantes del sector privado, entre otros, fueron todos elementos que contribuyeron a confundir y volver más difícil la interlocución en Washington.

### *Frentes de acción*

La política exterior norteamericana funciona de manera armónica hacia afuera. El gobierno, la diplomacia y el sector privado colombianos deben entender que en Estados Unidos sí existe y funciona una verdadera división de poderes, y por lo tanto es necesario trabajar en los diferentes frentes por igual. De nada sirve tener una muy buena relación con el Ejecutivo, si a nivel de Congreso, por ejemplo, no se establecen también fuertes lazos vinculantes. Además, el tener "aliados" en diferentes escenarios puede servir como herramienta de presión ante funcionarios o congresistas hostiles, y utilizarse para contrarrestar actitudes de fuerza.

Los tres frentes de acción básicos, con sus respectivas subdivisiones a las que también es necesario darles un carácter prioritario, son:

#### *El Ejecutivo*

Los principales organismos con los que hay que contar en esta instancia son, la Casa Blanca, con sus apéndices en el Consejo Nacional de Seguridad y la Oficina Nacional de Política de Control de Drogas; el Departamento de Estado —a nivel de las subsecretarías de Asuntos Políticos (Interamerican Affairs) y de Asuntos Globales (Democracy, Human Rights and Labor, e International Narcotics and Law Enforcement)—; y los Departamentos de Justicia, Defensa, y en menor grado, del Tesoro (Oficina de Control de Activos Extranjeros-OFAC).

Siendo realistas, el acceso a la Casa Blanca (pensando en el presidente o vicepresidente) es prácticamente imposible para un país como Colombia, y en el fondo innecesario. Por el contrario, es de vital importancia desarrollar contactos y ganarse la credibilidad de los funcionarios claves en el Consejo Nacional de Seguridad, la oficina del zar antidrogas, y dentro del Departamento de Estado, crear vínculos fuertes con los subsecretarios de Asuntos Políticos y Asuntos Globales, los secretarios asistentes de Asuntos Interamericanos, Democracia, De-

rechos Humanos y Trabajo, y de Narcóticos Internacionales y "Law Enforcement", así como niveles jerárquicos inferiores.

En este punto es clave resaltar la importancia de que el personal de la Embajada establezca contactos y cultive relaciones profesionales sólidas con los funcionarios de niveles medios, como por ejemplo los de la Oficina de Asuntos Andinos, el "Colombia Desk Officer", y la Oficina de Programas y Políticas Comerciales, entre otros.

De igual forma, es necesario desarrollar vínculos similares con los funcionarios respectivos en los departamentos de Justicia, Defensa y Tesoro, pues de poco sirve que el embajador tenga acceso al secretario o subsecretario respectivo si la Embajada no fomenta la comunicación permanente del personal con funcionarios subalternos al interior de cada departamento.

A diferencia de lo que viene sucediendo en Colombia donde el embajador de los Estados Unidos tiene acceso prácticamente libre a todo nivel —desde el sector privado, pasando por parlamentarios y ministros y llegando hasta el presidente—, Colombia tiene que comprender que, en Washington, es un país más entre cientos, y que se pueden lograr mejores resultados construyendo relaciones desde los mandos medios hacia arriba, que buscando accesos directos a alto nivel. Naturalmente esto no implica que no se aproveche una oportunidad en tal sentido, pero la estrategia a desarrollar debe cimentarse sobre la base de construir relaciones de abajo hacia arriba.

### *El Congreso*

El Congreso norteamericano tiene enorme influencia en el manejo de la política exterior estadounidense. No solamente porque el Comité de Relaciones Exteriores del Senado tiene dentro de sus funciones ratificar los embajadores que la administración designa, lo que constituye un arma de presión tradicional, sino porque es claro que la administración guía o reajusta en gran medida la política exterior en función de la coyuntura del Congreso. Los congresistas tienen gran influencia a la hora de tomar decisiones. Es allí donde se ha dado la descertificación de Colombia.

Es vital establecer canales de comunicación permanentes con senadores y representantes de ambos partidos, teniendo en cuenta no sólo los comités relevantes para las relaciones bilaterales y la importancia o peso específico del parlamentario en cuestión, sino también su origen. Es básico crear vínculos con parlamentarios de los Estados cuya relación con Colombia, por razones comerciales y/o demográficas, sea más importante.

En este frente deben jugar un papel muy importante tanto la Embajada, como los Consulados, las Oficinas de Proexport, y el sector privado. La asociación de empresarios creada por el ex embajador Carlos Lleras de la Fuente y presidida actualmente por Michael Skol —ex vicesecretario asistente para Asuntos Interamericanos del Departamento de Estado— debe utilizarse para que las opiniones del sector privado de ambos países, y en particular las de los empre-



sarios americanos con intereses en Colombia, lleguen a los oídos de los legisladores americanos.

A diferencia de Colombia, donde el contacto entre elegidos y electorado se limita casi exclusivamente a las etapas pre-electorales, en Estados Unidos hay comunicación constante de los votantes con sus representantes, porque existe la cultura y la costumbre de exigir a los elegidos, y por ende fluye la comunicación. Sin entrar a analizar qué tan efectiva puede llegar a ser la presión del electorado sobre el elegido, es claro que es un canal que debe abordarse y aprovecharse al máximo.

De igual forma, los Consulados y sus oficinas de Proexport deben mantener bases de datos actualizadas en las representaciones diplomáticas. Al igual que la presión del sector empresarial sobre los legisladores es importante, en ciertos distritos electorales con alta concentración de población de origen colombiano (zonas de ciudades como Miami, Nueva York, Chicago, etc.), movilizar a compatriotas que gocen de la doble nacionalidad. Lo anterior puede hacer la diferencia entre contar o no con el apoyo de un determinado representante a la Cámara en Washington.

Los Consulados deben, por ende, estimular a los nacionales para que se manifiesten en bloque como colonia colombo-americana, de manera que representantes y senadores perciban un grupo cohesionado que les ofrezca no sólo oportunidades electorales, sino que también represente posibilidades concretas de actuar como una comunidad importante con capacidad de presión política.

### *Los organismos antinarcóticos*

A pesar de su dependencia jerárquica del Ejecutivo, y en particular del Departamento de Justicia, es evidente que el manejo de las relaciones con la DEA, el FBI y la misma CIA, requieren de consideraciones particulares y de interlocutores especiales.

El tema de las drogas continuará siendo prioritario en la agenda bilateral, y más para los Estados Unidos, como herramienta efectiva de presión sobre Colombia. Por ende, y aunque el cambio de gobierno debería significar de entrada el regreso de nuevos temas a la agenda, es importante trabajar el frente de la lucha antinarcóticos con mucho énfasis y seriedad, y capitalizar los aspectos positivos para contribuir al mejoramiento de las relaciones.

Un ejemplo evidente de lo anterior fue el hecho de que mientras a nivel de la Presidencia, los ministerios y hasta las mismas embajadas —tanto en Bogotá como en Washington— se atizaban enfrentamientos verbales y posiciones confrontacionistas, la tensión se aminoraba gracias al trabajo desarrollado por la Policía y la Fiscalía en estrecha colaboración con sus contrapartes en los Estados Unidos.

Estos vínculos no se pueden perder o desaprovechar, y el próximo gobierno debe, como parte de su política exterior frente a Estados Unidos y la comunidad internacional en general, propender por el fortalecimiento de los vínculos de

cooperación y amistad entre los organismos judiciales y de policía colombianos con sus contrapartes en el exterior.

Un objetivo concreto, en el caso de los Estados Unidos, debe ser reconstruir la confianza en nuestras instituciones, de manera que se reanude la cooperación judicial y el intercambio de pruebas, suspendidos de facto desde finales de gobierno Gaviria y principios de la administración Samper por el manejo inapropiado dado entonces por la Fiscalía a las pruebas suministradas por el gobierno americano.

Como es obvio, esto va de la mano con una estricta aplicación de la nueva legislación en nuestro medio, tanto en el campo del aumento de penas como, de manera especial, en el de la ley de extinción del dominio y la extradición. Con certeza, si las autoridades americanas observan que las leyes son aplicadas con rigor y seriedad, el camino de la cooperación judicial fluirá con mucha mayor facilidad.

### *Política exterior coherente y de largo plazo*

Además de analizar cada uno de los anteriores frentes de acción y de diseñar las estrategias y recomendaciones para mejorar la interacción con cada uno de ellos, el gobierno entrante debe desarrollar primero el tema de la necesidad de coherencia en la política exterior colombiana, y de las consideraciones a tener en cuenta para iniciar con pie derecho el período de recuperación de las relaciones bilaterales.

Aunque es obvio y debería sobrar en cualquier análisis, en el caso colombiano es necesario enfatizar en la necesidad de la existencia de unidad de criterio en el manejo de la política exterior, y en particular de las relaciones bilaterales con los Estados Unidos.

Si bien es cierto que el país debe buscar una sana diversificación de sus socios comerciales y políticos, ampliando sus horizontes en Europa y América Latina y cultivando nuevas relaciones, primordialmente en Asia, es utópico pensar que la importancia de las relaciones políticas y comerciales con los Estados Unidos pueden pasar a un segundo plano en el corto o siquiera el mediano plazo. En esta medida, lo importante es minimizar los factores de choque y maximizar los puntos de comunión.

En consecuencia, es indispensable fijar unos lineamientos básicos que podrían resumirse en los siguientes puntos:

*Necesidad de liderazgo y vocería centralizados en la Cancillería, con la injerencia necesaria de los ministerios de Comercio Exterior, Justicia y Defensa, y la Consejería de Asuntos Internacionales de la Presidencia de la República*

Si alguna experiencia positiva se puede sacar de la crisis de las relaciones bilaterales desde 1994, es la importancia de la unidad de criterio y de la concentra-

ción de esfuerzos en la punta de lanza natural y evidente que debe ser la Cancillería.

El impacto negativo de las frecuentes salidas en falso de algunos ministros y los mensajes encontrados ante los funcionarios norteamericanos en Washington, demuestran la importancia de mantener una posición unificada, guiada por una política exterior coherente y de carácter global.

La directriz básica debe ser buscar mecanismos de cooperación y acercamiento, y minimizar los escenarios de confrontación, mientras se trabaja simultáneamente en el desarrollo y fortalecimiento de relaciones políticas y comerciales con terceros países.

Pero siendo pragmáticos, nadie puede diseñar una política exterior responsable y realista partiendo del supuesto utópico de que Estados Unidos deje de ocupar el primer lugar en la lista de socios comerciales y políticos de Colombia, al menos durante la próxima década.

Partiendo de ese supuesto, todos los esfuerzos en materia de política exterior deben dirigirse hacia el fortalecimiento de la posición colombiana, no sólo a nivel interno, sino dentro de la comunidad internacional. La recuperación de la legitimidad, el principio de autoridad, y los conceptos de dignidad y soberanía cobran, hoy más que nunca, mayor importancia. Y para cimentar una posición sólida y respetable es indispensable empezar por definir una política exterior clara, coherente y de largo plazo, actuar proactivamente en este frente, y corregir los factores internos que debilitan la posición colombiana en el manejo de las relaciones bilaterales y multilaterales.

El "experimento" que el actual gobierno ha intentado aplicar en múltiples instancias y ocasiones, jugando a impulsar medidas y proyectos de ley para cumplir compromisos adquiridos con los Estados Unidos para luego dejarlos morir en manos de un Congreso que no tiene ni la voluntad política ni el criterio o la independencia para llevarlos a feliz término, ya no funciona.

El manejo de las relaciones bilaterales o multilaterales con base en las buenas intenciones, expresadas a nivel del discurso pero que en la realidad no se cumplen, es un ejercicio desvirtuado. Hoy, más que nunca, sólo los hechos cuentan y al gobierno, al Congreso y a la opinión pública estadounidense no se les puede "poner conejo".

### *Definición de la estructura del servicio diplomático, así como de los perfiles de los funcionarios*

Es indispensable profesionalizar y especializar el servicio diplomático, y particularmente la representación colombiana en los Estados Unidos. La importancia específica de Colombia en el concierto latinoamericano no se compadece con la actual representación diplomática en Washington. Para no hablar de México, o la misma Venezuela. No hay explicación lógica para que, por ejemplo, la Embajada de Costa Rica en los Estados Unidos tenga una estructura más amplia que la de Colombia. Se requiere fortalecer el equipo ante la Casa Blanca, y dise-

ñar una estructura que cubra los diferentes frentes de acción descritos anteriormente.

Adicionalmente, es necesario acabar con prácticas como las descritas a lo largo de este documento, que constituyen simple y llanamente una forma más de utilizar el poder para servir intereses que, si bien pueden terminar beneficiando al país como un todo, tienen su origen en motivaciones particulares.

La realidad política y comercial indica que la Embajada en Washington debe ser ocupada por una persona, ojalá especialista, que sea identificada por el gobierno norteamericano como representante legítimo del programa y de las decisiones del presidente colombiano.

Se requiere de un ejecutivo, que maneje la Embajada con criterio gerencial con énfasis en el fortalecimiento de los vínculos políticos y comerciales bilaterales, haciéndolos cada vez menos vulnerables a los vaivenes de la política interna de los dos países.

Colombia debe reevaluar todo su servicio exterior y sus representaciones diplomáticas en el exterior, optimizar el gasto en este rubro, y proceder a cerrar las embajadas y consulados que no sean indispensables, mientras se fortalecen las principales embajadas dentro de las que ocupa el primer lugar la de Washington.

Terminada la Guerra Fría, las prioridades de los Estados Unidos han cambiado radicalmente. Temas como la contención del comunismo pasaron a segundo plano, y han sido remplazados por un claro énfasis en campos como el de los derechos humanos, el libre comercio, la protección de la propiedad intelectual, las garantías a la inversión extranjera, la integración económica, el fortalecimiento de la democracia, la protección y conservación del medio ambiente, y la no proliferación nuclear, entre otros.

En consecuencia, la estructura de la Embajada, así como el número, la ubicación y la organización de los consulados y las oficinas de Proexport y del Ministerio de Comercio Exterior deben reflejar el énfasis en esos temas, conformando equipos de trabajo que tengan garantías de continuidad en el tiempo y que no estén sujetos a padrinzagos.

De igual forma, en aras de la coherencia operativa, se requiere establecer un vínculo orgánico y/o funcional permanente entre la Embajada ante la Casa Blanca y la Misión de Colombia ante la OEA. Esta última maneja temas relacionados con Derechos Humanos, Ciencia y Tecnología, Fuerzas Militares, todos ellos de gran interés para la agenda colombiana en Washington. Inexplicablemente estas dos representaciones diplomáticas vienen trabajando de manera absolutamente independiente, casi sin hablarse entre sí. Es inaudito que en un tema como los Derechos Humanos, en una coyuntura como la actual, no se haya establecido una agenda colombiana y una estrategia que incorpore las esferas bilateral y multilateral como un todo. Las ONGs especializadas de Washington se sorprenden por esto y así lo manifiestan en privado.

En un momento como el presente, hay que afinar un discurso, establecer una estrategia coherente en los dos ámbitos y con ello coordinar y ampliar la cobertura y ganar en credibilidad en las dos esferas. En un mundo de recursos limitados es primordial establecer mecanismos de intercambio de información,

cabildeo, asistencia a eventos, en fin, una labor coordinada que permita ganar presencia y credibilidad en la capital norteamericana. Así mismo debe aprovecharse de manera ojalá sistemática el acceso que proveen colombianos ubicados en lugares claves de la capital estadounidense (organismos multilaterales, ejecutivo y legislativo norteamericanos, medios), recurso hasta ahora prácticamente ignorado por razones de índole política.

Sería además deseable adscribir la Oficina Comercial del Ministerio de Comercio Exterior en Washington a la Embajada, tal como sucede en el caso de México. Esto le permitirá a la representación colombiana ampliar sus puntos de contacto, ganar presencia como entidad pero sobre todo manejar más coordinada y eficientemente la agenda comercial de Colombia en los Estados Unidos.

### *Necesidad de coordinar esfuerzos con el Congreso y el sector privado colombianos*

Por razones de falta de dirección, de acceso y de legitimidad, así como por la voluntad de supervivencia y en algunos casos deseos de protagonismo, las relaciones bilaterales durante el gobierno Samper se atomizaron.

Desde ministros con agenda propia y parlamentarios con deseos de figuración, hasta gremios buscando salvarse del temporal, la gestión diplomática desde las elecciones de 1994 se ha caracterizado no sólo por la improvisación y la incoherencia, sino por concentrarse exclusivamente en apagar incendios. Por ello es de primordial importancia empezar a diseñar desde ahora las estrategias que habrán de regir la política exterior colombiana a partir del gobierno entrante.

Se requiere adelantar una gran convocatoria que involucre a miembros del Congreso, cuya reputación no sea cuestionada y que inspiren confianza y credibilidad tanto aquí como en el exterior, así como a representantes de los gremios y a expertos en materia de relaciones internacionales con el fin de elaborar un programa de trabajo en cada uno de los frentes prioritarios de acción, de manera que se conciba el diseño claro de una política exterior coherente, de Estado y no de gobierno, para someterla a consideración de las diferentes fuerzas políticas, con el fin de lograr un consenso de largo plazo en lo que respecta a la ruta que Colombia quiere seguir.

Al país no le conviene seguir manejando las relaciones internacionales "a bandazos", sujetos a los logros o fracasos coyunturales en los temas de la agenda bilateral o multilateral. O lo que es aún peor, el nivel de las relaciones no puede depender de la personalidad o el clima de las relaciones interpersonales de los funcionarios diplomáticos de uno y otro país con sus respectivas contrapartes en Bogotá y Washington.

De igual forma, la situación de las relaciones bilaterales no puede estar supeitada, como sucede actualmente, a la percepción que cada gobierno tenga del otro, ya que esto sólo estimula un clima confrontacionista y de mutuos reproches, totalmente destructivo.

Estructurando y poniendo a funcionar una política de Estado, con objetivos de largo plazo y metas realistas y medibles, los nombres de los responsables de ponerla en práctica mañana o en el año 2005 pasan a un segundo plano.

No obstante, es obvio que la eficacia y aplicabilidad de cualquier estrategia en materia de política exterior depende claramente de la credibilidad, legitimidad y respeto que inspiren no sólo el gobierno central y el servicio diplomático, sino también el Congreso y las autoridades judiciales y de policía.

De modo que, a manera de conclusión sobre la actualidad colombiana, es imprescindible que, en el campo de la política exterior (extensible al caso particular de los Estados Unidos) el próximo gobierno entienda la importancia de fortalecer sus instituciones para que sirvan como garantes de una política seria, coherente y unificada, que permita manejar las relaciones internacionales con dignidad y firmeza, y bajo la premisa básica de defensa de la soberanía.

### *Las firmas asesoras*

Estructurar un esquema de trabajo coherente y de largo plazo con una firma o dos firmas asesoras norteamericanas es crucial para la gestión de la Embajada en Washington. El criterio básico de su trabajo se debe limitar a propiciar un acceso eficiente a dependencias del ejecutivo y el legislativo norteamericano, por una parte, y, por otra, orientar la gestión de la Embajada en acuerdo con la sensibilidad de la opinión pública norteamericana, en lo que a los medios de comunicación se refiere.

No obstante, nuestro país debe pensar en invertir en personal colombiano para labores que en la actualidad vienen realizando las firmas asesoras del actual gobierno y por las que cobran enormes sumas de dinero. Así, la Cancillería debe concentrar sus esfuerzos en la creación de grupos especializados en el manejo y seguimiento de los temas claves de la agenda bilateral, que se utilicen con una visión de largo plazo creando un conocimiento y una historia al interior de la Embajada.

Estos grupos, ojalá pertenecientes a la carrera diplomática y asignados por periodos de tiempo de tres o cuatro años, deberán realizar un seguimiento permanente y cercano al Congreso norteamericano. Es mucha la información existente allí, tanto sobre los procesos legislativos como sobre los propios legisladores, que no está quedando en los archivos de la misión colombiana en Washington. Incluso a nivel de relaciones (contactos) con el Congreso, todo está siendo manejado por las firmas y poco o nada por la representación diplomática colombiana, contrario a lo que sucede en el caso de México o Chile. Es indispensable que el personal diplomático establezca contactos que sean "endosables" a sus sucesores.

Algo similar puede decirse en relación con el manejo de los medios de comunicación. Mientras éste siga siendo exclusivo de las firmas locales, la Embajada colombiana y su personal diplomático no va a aprender nunca sobre el manejo de opinión en Estados Unidos y sus actores claves.

En resumen, partiendo entonces de una política exterior clara, con visión de largo plazo, coherente y cohesionada, se debe diseñar una estructura que empiece por la Cancillería y se extienda al servicio exterior, apuntalada en unas representaciones diplomáticas profesionales y especializadas, a las que se sumaría la asesoría local necesaria para maximizar la efectividad de las estrategias encaminadas a recuperar el terreno perdido durante los cuatro años del gobierno Samper.

En este orden de ideas, es fundamental fomentar la investigación académica en el tema de Estados Unidos. Una política exterior coherente y de largo plazo debe estar basada en el conocimiento tanto del manejo de la política exterior norteamericana, como de su sociedad, de sus procesos legislativos, de sus medios de comunicación, de su economía, de su opinión pública, para mencionar sólo los aspectos más importantes. Y esto no sólo debe hacerse en el caso de las relaciones con Estados Unidos, sino en las relaciones con otros países claves para las relaciones internacionales colombianas como es el caso de Venezuela y los países andinos. Debe establecerse una relación interactiva entre la academia y las instancias decisoras del gobierno en aras de lograr una política exterior de Estado con las características antes descritas.

### *Conclusiones generales*

La financiación de la campaña liberal de 1994, la crisis política subsiguiente y el manejo en ocasiones alegre y de bandazos de la relación durante la administración Samper, ha "narcotizado" como nunca antes la agenda bilateral. En la práctica, esto ha resultado en la imposibilidad estructural de avanzar en temas diferentes a la cooperación antinarcóticos durante el resto del período presidencial de Ernesto Samper.

La interlocución colombiana en Washington ha sido, es y será fiel reflejo del estado general de nuestra relación con los Estados Unidos. En adelante, grandes retos colectivos le esperan a Colombia para restablecer un nivel aceptable de comunicación con el país del norte. Como ha sido señalado, a nivel general la restauración de un diálogo fluido con Washington pasa por volver coherente la política exterior colombiana y restaurar un nivel de mutua confianza.

Adicionalmente, a nivel interno, el próximo gobierno tiene el reto de generar una conciencia colectiva sobre la importancia de la relación de nuestro país con los Estados Unidos. Con ello se deben unificar los criterios para, primero que todo, esclarecer el tipo de relación que la sociedad espera y, segundo, asegurar una coherencia en los mensajes de los diferentes actores colombianos diferentes al ejecutivo que tienen vínculos directos con ese país (sector privado, organismos de control, Congreso, etc). Ello es un requisito indispensable para darle coherencia a nuestra interlocución y para restaurar la credibilidad y respetabilidad de nuestras instituciones en las distintas esferas de opinión y decisión de los Estados Unidos.

Entender mejor la política interna de los Estados Unidos es otro elemento crucial para avanzar en la restauración de una relación digna y conseguir am-

pliar la base de los temas que se tratan actualmente entre los dos países. En este campo existen varios aspectos a tener en cuenta.

En cuanto al primero, es necesario desde ya adelantarse a establecer escenarios posibles dentro de los cambios en la administración y el Congreso estadounidenses. La investigación académica, enfocada de manera práctica hacia el análisis de las posibilidades electorales y el mejor entendimiento de la práctica de las relaciones en Washington (funcionamiento del Congreso, el Ejecutivo, las esferas generadoras de opinión, así como los interlocutores claves en la capital estadounidense) es fundamental. La creación de entes académicos ("Think-Tanks") dedicados al seguimiento sistemático de nuestro principal referente internacional, los Estados Unidos, ayudaría a diversificar la visión hasta ahora exclusiva de entidades oficiales en el marco de una relación compuesta de intereses disímiles entre los diferentes sectores de la vida colombiana.

En segundo lugar, es necesario que los análisis sobre el futuro de la relación bilateral partan de la base de la realidad colombiana dentro de la lógica de la política exterior norteamericana. En este sentido, teniendo como punto de partida la actual "narcotización" de la agenda bilateral, un escenario realista es volver este elemento una fortaleza para "apalancar" temas de otra índole y que son de interés para amplios sectores de la sociedad colombiana (comercio, Derechos Humanos, ciencia y tecnología, etc.), tal como se utilizó en las administraciones Barco y Gaviria (ATPA y beneficios de la Unión Europea).

Finalmente, para avanzar es importante aprender del pasado, en particular de las experiencias buenas y malas que ha tenido Colombia en la última década. Para ello, se debe recurrir al conocimiento adquirido por colombianos que han trabajado en Washington (embajadores, funcionarios de organismos multilaterales, académicos, periodistas) con el fin de agrupar conceptualmente su experiencia y proyectar con ello escenarios de esfuerzos futuros.



## LA INTERMÉSTICA DEL PROCESO ESTADOUNIDENSE DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS <sup>1</sup>

*James N. Rosenau\**

Este trabajo se fundamenta en la convicción, compartida por muchos observadores, de que la división entre los asuntos domésticos y externos es crecientemente imprecisa. En la actual era de mayor globalización y de tecnologías electrónicas que tienden a volver más pequeño al mundo, es un error presumir que los temas domésticos e internacionales se ubican en esferas de actividad separadas. Al contrario, los dos se entrecruzan, situación que se refleja en la creciente influencia que ejercen las exigencias de la economía doméstica y la comunidad política sobre la conducta de la política exterior, y por el peso que los asuntos internacionales han asumido en el tratamiento de los temas domésticos<sup>2</sup>. Estos vínculos íntimos, los que a veces se conocen como la interméstica, operan en todos los países, pero resultan particularmente intrincados en los Estados Unidos, una nación con muchas subculturas, numerosos intereses internacionales e instituciones encargadas de la formulación e implementación de políticas públicas que son altamente descentralizadas.

No obstante lo anterior, un análisis desinteresado de la interméstica resulta difícil por dos razones principales. Primero, Estados Unidos es tan grande, complejo y diversificado, tan permeado de perspectivas alternativas y patrones antagónicos, que la generalización se vuelve extremadamente riesgosa. Abundan excepciones a las proposiciones generales y muchas veces es difícil saber si un acontecimiento particular constituye una excepción a un patrón establecido o la primera señal del surgimiento de uno nuevo. Obviamente, uno no puede vacilar frente a tanta diversidad. Por el contrario, el reto se convierte en la descripción de los patrones de fondo, con una atención simultánea a las interpretaciones alternativas de los mismos.

En segundo lugar, medir aquellos vínculos íntimos que confunden las fronteras entre lo doméstico y lo internacional no es fácil, dado que éstos surgen de un sinnúmero de valores básicos que pueden fácilmente distorsionar cualquier

\* Profesor de la Universidad George Washington.

evaluación de la naturaleza y el significado de la interméstica. Es suficiente enumerar un serie de asuntos relacionados con valores para indicar la magnitud del problema analítico:

Los observadores difieren con respecto a la salud básica de la comunidad política estadounidense y hacia dónde ésta podría estarse proyectando. Algunos enfatizan lo que consideran un núcleo disminuido de valores alrededor de los cuales los estadounidenses pueden congregarse; otros afirman que un consenso de larga trayectoria a nivel de toda la sociedad permanece intacto. El debate persiste en cuanto al grado hasta el cual la infraestructura del país —sus puentes, carreteras, sistema educativo, etc.— se está deteriorando, y si se deberían invertir fondos sustanciales en proyectos de largo plazo para remediar esta situación. Prevalen divisiones intensas con respecto al papel del gobierno y el punto hasta el cual debería reducirse a todos los niveles, incluyendo el federal, estatal y local. Y por último, continúa la controversia entre los oficiales públicos y los intelectuales sobre si Estados Unidos es o no una superpotencia, y si su poder está en decline relativo, dejándolo todavía como el país más poderoso en el mundo pero crecientemente incapaz de resolver sus problemas internos o enfrentar una variedad de retos externos. En resumen, tales asuntos básicos necesariamente moldearán los estimativos de cómo está manejando sus asuntos particulares Estados Unidos durante estos tiempos turbulentos.

En la Tabla 1, se resumen estos diversos problemas, sugiriendo algunos de los vínculos principales entre la política doméstica e internacional de los Estados Unidos. Más aún, se señala de qué forma los retos que provienen del exterior y desde adentro plantean grandes interrogantes en cuanto a las posibilidades de este país para adaptarse en el futuro. En la columna de la izquierda, se enumeran algunas de las principales dinámicas que funcionan en el sistema global y que plantean problemas para quienes implementan la política exterior, mientras que la columna de la derecha identifica algunos de los grandes problemas que caracterizan al escenario doméstico. La mitad de la Tabla 1 resume algunos de los interrogantes más complejos que las interacciones de estos diversos retos plantean para el país. Sin embargo, se debe enfatizar que las reflexiones que siguen no pretenden responder ni explorar estos asuntos. No sólo las respuestas son especulativas, y por lo tanto requerirían de un tratamiento mucho más extenso, sino que dichas respuestas también estarían arraigadas en los valores propios del autor, de poco interés seguramente para la Comisión. Al contrario, lo que sigue busca explorar la interméstica de una manera analítica que no dependa de mi aseveración personal sobre lo que le espera a los Estados Unidos hacia el futuro.

### **Un sistema descentralizado de formulación de políticas**

Para lograr una comprensión adecuada de cómo los asuntos intermésticos tienden a ser tratados en los Estados Unidos, es esencial entender que el sistema de formulación de políticas es altamente descentralizado. Aunque es cierto que el presidente preside la rama ejecutiva y que sirve como comandante y jefe de las

**TABLA 1**  
**LOS ESTADOS UNIDOS EN UN MUNDO TURBULENTO**

Turbulencia actual	¿Cómo se adaptará Estados Unidos?	Estados Unidos hoy
<p><b>Interdependencia más profunda</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Economías globalizantes</li> <li>- Revolución de comunicaciones</li> <li>- Creciente cultura del consumidor</li> <li>- Convergencia alrededor de normas de derechos humanos</li> <li>- Repercusiones globales de eventos, crisis</li> <li>- Tendencias hacia la democracia, mercados abiertos micro y macro</li> <li>- Crecimiento de regiones</li> </ul>	<p>¿Voluntariamente o con resistencia?</p>	<p><b>Fundamentos Soc. Ec. Alteración</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sociedad multicultural</li> <li>- Declinación de la cohesión de sociedad</li> <li>- Conservatismo religioso</li> <li>- Creciente brecha entre ricos y pobres</li> <li>- Racismo persistente</li> </ul>
<p><b>Dinámicas socioeconómicas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Creciente brecha entre ricos y pobres</li> <li>- Explosión continuada de población</li> <li>- Decaimiento familiar a nivel global</li> <li>- Vastos movimientos de gentes</li> </ul>	<p>?</p>	<p><b>Instituciones políticas estancadas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Realignamiento partidista?</li> <li>- Papel disminuido para el gobierno</li> <li>- Discrepancias pol. exterior y militar</li> <li>- Unilateralismo resurgente (¿aislamiento?)</li> <li>- Alineación, apatía política amplia</li> <li>- Líderes sin visión</li> </ul>
<p><b>Creciente subgrupismo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Étnico, lingüístico, religioso, nacionalidad</li> <li>- Movimientos sociales</li> <li>- Milicias, voluntarismo</li> </ul>	<p>¿Qué se requerirá para una adaptación efectiva?</p>	<p><b>Énfasis sobre intereses individuales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ciudadanía egolista</li> <li>- Edad del narcisismo</li> <li>- Milicias vigilantes</li> <li>- Declive en actividades de grupo</li> </ul>
<p><b>Capacidad disminuida de los gobiernos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ejecutivos estancados, legislaturas divididas, gobiernos minoritarios</li> <li>- Déficit fiscales, deudas extranjeras</li> <li>- Autoridad disminuida, legitimidad cuestionada</li> <li>- Ciudadanías contestatarias</li> <li>- Fuerzas militares debilitadas</li> <li>- Colapso de las ideologías</li> </ul>	<p>¿Prosperidad prolongada? ¿Catástrofes nacionales? ¿Un nuevo contrato social? ¿Prioridades redefinidas? ¿Un amplio consenso? ¿Liderazgo audaz?</p>	<p><b>Una economía errática</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enorme déficit nacional</li> <li>- Infraestructura anticuada</li> <li>- Entre el desempleo y la inflación</li> </ul> <p><b>Viejos temas revividos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Deprivación de enemigo</li> <li>- Iglesia y Estado</li> <li>- Familia y estilo de vida</li> <li>- Bienestar</li> <li>- Acción afirmativa</li> <li>- Papel de los Estados</li> <li>- Inmigrantes legal e ilegal</li> </ul>
<p><b>Nuevos temas de interdependencia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fragmentación</li> <li>- Amenazas ambientales, SIDA</li> <li>- Crisis monetarias (de cambio)</li> <li>- Tráfico de drogas, sindicatos criminales</li> </ul>		

un poder crecientemente más vulnerable

un ambiente crecientemente menos estable para los E.U.

fuerzas armadas, es fácil exagerar su capacidad para encauzar e implementar diversas políticas. Mientras que las responsabilidades de formulación de políticas se dividen entre la rama ejecutiva y legislativa, en un sistema complejo (y constitucional) de chequeos y balances, existe un sinnúmero de oficiales y agencias dentro de cada rama que tienen alguna responsabilidad frente a la formulación y ejecución de políticas. Por ejemplo, dentro de la rama ejecutiva, existen una multiplicidad de agencias que tienen alguna participación en los asuntos extranjeros, como resultado directo de la globalización: además de las agencias tradicionales de política exterior (los Departamentos del Estado y de Defensa, AID), los Departamentos del Tesoro, Agricultura, Trabajo, Educación y Comercio, entre otros, pueden opinar sobre la conducta de algunos aspectos de los asuntos externos, mientras que existen aún más subdivisiones, organizados en términos geográficos y funcionales, que ejercen responsabilidades en áreas temáticas muy específicas. Así mismo, dentro del Congreso, además del Senado y la Cámara de Representantes, existe un gran número de comités con alguna responsabilidad frente a la política exterior dentro de cada uno, y cada comité, a su vez, tiene numerosos subcomités con responsabilidades geográficas o funcionales muy específicas. Adicionalmente, hay varias agencias regulatorias que participan en el proceso, por no mencionar al Consejo Nacional de Seguridad, que también se divide en varias oficinas funcionales y geográficas. A estos oficiales hay que añadir las personas privadas, organizaciones, gobiernos locales, oficiales estatales y partidos políticos cuyas opiniones sobre asuntos particulares pueden ser determinantes<sup>3</sup>.

No es sorprendente, entonces, que los que carecen de cierta familiaridad con el proceso de formulación de políticas exteriores en los Estados Unidos se queden perplejos ante la necesidad de identificar a aquellos que hablan en nombre de este país. En realidad, casi todas las diversas voces tienen alguna influencia sobre la formulación de la política exterior y frecuentemente defenderán posiciones antagónicas, icon lo que terminan de confundir a los observadores nacionales y extranjeros!

Dicho de otra manera, las rivalidades para el poder, el dinero y la responsabilidad son endémicos a los sistemas descentralizados. ¡No es inusual que las noticias principales del día incluyan afirmaciones totalmente opuestas sobre el mismo tema hechas por dos oficiales diferentes! Tal vez más importante aún, con una autoridad tan dispersa en el proceso de formulación de políticas, con rivalidades intensas entre diferentes agencias, con una convicción creciente de que el papel del gobierno federal en los asuntos públicos debería reducirse sustancialmente, con diferencias partidistas notables entre los principales partidos políticos y con las ramas ejecutivas y legislativas controladas por partidos distintos, existe una tendencia inherente hacia la ausencia de consenso, la indecisión y hasta parálisis en el planteamiento, adopción e implementación de tanto la política doméstica como la exterior. Es simbólico de esta tendencia el hecho de que se hubiera cerrado al gobierno federal dos veces durante finales de 1995.

Otra fuente de la tendencia hacia la ausencia de consenso lo constituye la existencia de muchos grupos de interés domésticos que ejercen alguna influencia sobre aquellos aspectos de la política exterior que más les interesan. La comuni-

dad cubana de la Florida es un ejemplo clásico en este sentido: sus actividades y presiones siempre sirven como un insumo importante cuando se formulan las políticas hacia la Cuba de Castro. Se puede decir lo mismo de la comunidad judía con respecto a las políticas hacia Israel, de los afro-americanos con respecto al África, de los asiáticos con respecto a las políticas que involucran a la Cuenca del Pacífico, de los hispanos con respecto a los asuntos mexicanos y caribeños, y así a través de un amplio espectro de subculturas que constituyen la sociedad estadounidense.

### **La formulación de políticas en un mundo globalizado**

Concomitantemente, las dinámicas de la globalización han extendido los procesos de descentralización más allá de las fronteras de los Estados Unidos. No es simple coincidencia que la agenda del país haya sido influenciada últimamente por controversias originadas en otras partes del mundo sobre las contribuciones a las campañas de los principales partidos políticos. Sea lo que sea la naturaleza de dichas contribuciones, son una muestra indiscutible del grado hasta el cual las economías nacionales se han globalizado, y de cómo las decisiones que se toman en una parte del mundo tienen enormes consecuencias económicas y políticas en otros lugares lejanos. Siempre ha sido considerable la interdependencia que existe entre las sociedades, pero hasta ahora dicha situación no ha implicado que las políticas domésticas de un país dado sean asunto de los políticos y empresarios de otras regiones del mundo.

En otras palabras, la mayor globalización de las economías nacionales, combinado con la naturaleza descentralizada del sistema estadounidense de formulación de políticas, han creado amplias oportunidades para que los grupos de intereses y de cabildeo extranjeros adquieran acceso e influencia en aquellos procesos en donde se toman decisiones importantes. Muchos estadounidenses ven de alguna manera como amenazante este acceso incrementado, pero mientras sus protestas puedan lograr una mayor sensibilidad entre los líderes políticos en cuanto a las formas en que mantienen el contacto con intereses extranjeros, parece improbable que éstas logren alterar una realidad en donde se ha facilitado el acceso a todos aquellos actores en el exterior que tienen la necesidad de influenciar las decisiones que favorecen sus respectivos intereses. Por supuesto, hasta cierto punto el dinero puede servir como un medio para lograr el acceso a un sistema descentralizado de formulación de políticas, pero sería un error considerar a las contribuciones financieras a las campañas políticas como la fuente principal del acceso. Dichas contribuciones hacen noticias, pero las fundaciones reales del acceso se radican en el cultivo permanente de relaciones entre grupos con ideas similares en el sector privado y los del sector público. Las formas a través de las cuales se cultivan estas relaciones son sujeto de una extensa literatura que examina una variedad de formas en que los cabildeos establecen confianza entre los funcionarios públicos cuyo apoyo se busca<sup>4</sup>.

## Los mecanismos de coordinación de un sistema descentralizado

Los esfuerzos para lograr un mínimo de coordinación entre los diversos actores que buscan influenciar el proceso de formulación de políticas se presentan de varias maneras. En las etapas iniciales del proceso los comités inter-agenciales, compuestos por oficiales de nivel medio en representación de agencias de política doméstica y exterior, sirven como el mecanismo principal para la confrontación y reconciliación de diversas perspectivas. La coordinación procede a niveles más altos dentro del Consejo Nacional de Seguridad y la interacción entre sus diversas subunidades. Además, existe un flujo permanente de intercambios entre los comités del Congreso y las agencias relevantes del ejecutivo. De igual importancia, se dan alianzas importantes entre los grupos privados y las agencias públicas que ejercen la jurisdicción sobre los intereses de los primeros, por no mencionar el número creciente de coaliciones que los requerimientos de la globalización han forjado entre los intereses domésticos y sus contrapartes en otros países.

El éxito de los diversos esfuerzos de coordinación depende de la naturaleza de los temas y la intensidad de aquellas fuerzas que se oponen al compromiso. No existen patrones establecidos en este sentido, en parte porque la dinámica de la globalización ha ampliado el círculo de actores interesados, y dado que los cambios de personal pueden alterar la "química" de los comités inter-agenciales y las coaliciones privado-públicas, contribuyendo así a las razones por las cuales el proceso de formulación de políticas a veces parece tan impredecible e irracional.

## La estratificación del público

Otra dimensión importante de los asuntos internacionales se refiere a los papeles desempeñados por los diversos públicos que constituyen la arena política en los Estados Unidos. Para entender cómo se moldean las agendas domésticas y de política exterior —cómo algunos temas suben u otros bajan en importancia— es crucial evitar tratar al público estadounidense como una masa poco diferenciada. Al contrario, en una primera aproximación hay que ver al público como una pirámide, con una amplia base compuesta por lo que se conoce como "el público masivo" (un 80% de la ciudadanía), con su punta en la cima compuesta por "las elites" (uno o dos por ciento), y con el espacio de la mitad designada como "el público atento"<sup>5</sup>. Se concibe al público masivo como un ente inmerso en las rutinas diarias, y por lo tanto apático, poco informado y despreocupado por los asuntos internacionales en circunstancias normales. Por ejemplo, aunque en la actualidad, la expansión de la OTAN constituye un tema principal a nivel global, dos encuestas recientes han descubierto que entre el 70 y el 80% de los sujetos encuestados admitieron que sabían poco o nada sobre el asunto, y un 25% afirmó creer que Rusia era miembro de esta organización<sup>6</sup>. Por otro lado, mientras que la expansión de la OTAN tiene poca relevancia inmediata para la vida diaria de la gente, cuando los acontecimientos en el exterior parecen cercanos y amenazantes el público masivo se despierta, y puede establecer restricciones (a tra-

vés de encuestas, cartas a los periódicos, programas radiales y otros medios de comunicación a nivel local) dentro de las cuales los formuladores de políticas en Washington deben mantener sus deliberaciones. Es ilustrativo en este sentido la gran preocupación que existe en cuanto al ingreso de drogas ilegales al país y los crímenes que se asocian con este problema: la amplitud y profundidad del interés es básicamente lo que está detrás de la preocupación en Washington por seguir tratando este problema de una manera enfática. No obstante, con respecto a la mayoría de los temas no se considera al público masivo como un participante central en los procesos intermésticos a través de los cuales el país maneja sus asuntos políticos.

En el caso del "público atento", sucede lo contrario. Éste está conformado por aquellos ciudadanos que siguen activamente el desarrollo de los acontecimientos y que tienen a su disposición un alto nivel de información. En otras palabras, constituye la audiencia con la cual las elites interactúan, y por lo tanto, constriñen la libertad de acción que los oficiales públicos pueden ejercer en la formulación y escogencia entre alternativas políticas. Los ciudadanos atentos leen periódicos y revistas serios, y ven las noticias y análisis de la televisión con mayor atención que sus contrapartes del público masivo.

No obstante, es en el nivel de la élite donde se definen, se debaten y se toman las decisiones políticas. El estrato de la élite consiste tanto de los líderes gubernamentales y políticos como de los líderes en los medios de comunicación, el sector privado, los sindicatos, la religión y así por todos los rasgos de la vida nacional y en cada región del país. Sea cual sea su ubicación y su ocupación, los que componen la élite se involucran constantemente en alguno u otro aspecto del proceso de formulación de políticas, o bien a través de contactos directos con los oficiales públicos, a través de sus discursos y comunicaciones escritas, o (más recientemente) a través de sus contribuciones financieras a las campañas políticas o cuentas electorales de los oficiales electos. Los debates que tienen lugar en las secciones de opinión de los periódicos o los programas de televisión entre las elites no-gubernamentales, por no mencionar los mensajes que transmiten a través de contactos personales, sirven como insumos cruciales para las deliberaciones de los oficiales públicos en sus respectivas posiciones por todo el gobierno<sup>7</sup>.

## **El impacto de la revolución de las capacidades**

Aunque la interpretación piramidal de los papeles de formulación de políticas desempeñados por diversos públicos sirve todavía como una base útil para el análisis de las formas en que el proceso de formulación de políticas funciona en los Estados Unidos, solamente constituye una estructura, que debe completarse con algunos de los cambios recientes más sustanciales que aumentan su complejidad. Tal vez lo más notable, es que el público masivo tiene mayores capacidades que en el pasado, a raíz de la revolución microelectrónica y un número de fuentes adicionales, y por lo tanto es capaz de construir escenarios que vinculan eventos y problemas distantes a sus rutinas diarias<sup>8</sup>. Entre las múltiples conse-

cuencias de esta revolución de capacidades, cabe destacar la posibilidad de que más y más miembros de los públicos masivos estén entrando (o siendo reclutados) al público atento, resultando hasta incluso en una disminución de su ubicación en la base de la pirámide de 80 a 50%. En efecto, se ha argumentado que el público es esencialmente "racional" en su acercamiento a los problemas públicos, a pesar de ciertas brechas en la información<sup>9</sup>. Sea cual sea la validez de este argumento, el grado hasta el cual se está acelerando un giro en el balance entre los públicos atentos y masivos es indicativo de la magnitud de las complejidades y falta de certidumbre asociadas con las políticas intermésticas.

En otras palabras, al contrario de las teorías realistas, neorealistas y hasta liberales sobre la naturaleza de las relaciones internacionales, parece razonable esperar que los públicos en todas partes desempeñen papeles crecientemente importantes en la conducta de la política exterior. No es simple coincidencia el hecho de que las plazas municipales de las ciudades del mundo se hayan llenado en décadas recientes de multitudes que exigen una u otra alteración en las políticas públicas, y que a veces han logrado tumbar a los gobiernos. En resumen, una de las consecuencias principales de la revolución de las capacidades es una mayor posibilidad de parte de los individuos de saber cuándo involucrarse en las acciones colectivas. En el caso de los Estados Unidos, el uso de la acción colectiva no ha sido tan extenso como en otras partes del mundo (con la excepción del período de la guerra de Vietnam), pero constantemente se le hacen encuestas al público para saber sus opiniones, y los resultados de éstas sirven de insumo a los cálculos tanto de los oficiales como de los que dirigen los grupos de interés. Entre otras funciones, las encuestas sirven para contrarrestar las posiciones de los grupos más vocíferos de la sociedad. Por ejemplo, es interesante notar que mientras algunas voces denuncian las Naciones Unidas y las políticas de cooperación multilateral, las encuestas han revelado que la mayoría guardan actitudes favorables hacia las instituciones internacionales, incluyendo la ONU.

### **El advenimiento del cinicismo hacia la política**

Otra dinámica de cambio que opera entre los ciudadanos ordinarios y atentos es el giro discernible de actitudes en cuanto a la confianza de la gente en las instituciones de gobierno. Por muchos motivos, desde escándalos tales como Watergate e Irangate, hasta las ansiedades causadas por un mundo más globalizado y turbulento, un escepticismo, y hasta un cinicismo, ha encontrado raíces profundas en las orientaciones de muchos individuos<sup>10</sup>. Los líderes de las múltiples instituciones gubernamentales, empresariales, laborales y de los medios ya no se ven con el mismo tipo de respeto del que gozaban hasta hace pocas décadas. A pesar de que la economía estadounidense continúa creciendo y permanece estable, más y más personas se preocupan por el futuro. Éstas observan que la brecha entre ricos y pobres está creciendo, y muchas enfatizan el supuesto hecho de que la presente generación de jóvenes es probablemente la primera



en la historia de los Estados Unidos que no podrá esperar tener más éxito que sus padres. Como resultado de estos diversos factores, existen algunas pruebas sólidas de que muchos miembros del público estén dando la espalda al proceso político y hasta incluso a sus vecinos. Salen a votar en números reducidos; participan menos en la vida asociacional<sup>11</sup>; y se han vuelto crecientemente menos interesados con temas sociales como el rezo en las escuelas, el aborto, el racismo y la violencia doméstica, entre otros. (Visto de esta manera, la obsesión nacional con los juicios de O.J. Simpson es fácilmente entendible).

Son numerosas las consecuencias de estos giros de actitud hacia el cinismo y el irrespeto hacia el gobierno y sus líderes. Para comenzar, resulta difícil para cualquier líder, o hasta incluso, cualquier coalición de líderes, la movilización del público para tratar problemas particulares, sean los estándares educativos, el consumo de la droga, el crimen, o cualquier otro de los temas principales de la agenda doméstica. De igual importancia, esta situación subraya un giro hacia la derecha en la sociedad política estadounidense, un cambio hacia la imposición de ciertas restricciones sobre el papel del gobierno, incluyendo la imposición de límites sobre la reelección consecutiva de funcionarios públicos, la adopción de una enmienda constitucional que exija que el presupuesto esté balanceado y la elección de miembros crecientemente conservadores al Congreso. Algunos analistas (aunque no todos), ven el hecho de que el Partido Republicano controle la Cámara de Representantes después de unos cuarenta años de dominación por los demócratas, como una indicación de un giro significativo en la política estadounidense.

¿Son estas tendencias indicación de la voluntad de parte del público de distanciarse de las responsabilidades globales? Parece dudoso que los cambios de actitud culminen en un retorno al aislamiento. Aparte de la aversión a las intervenciones militares, las cuales pueden incurrir en un alto número de muertes, las grandes mayorías del público siguen convencidas de que Estados Unidos debería mantener su participación en los asuntos globales de una u otra manera. La actual generación ha aprendido la lección de que el país ya no sólo no puede permanecer aislado de lo que sucede en el resto del mundo, sino que la globalización de la economía ha hecho que los trabajos y bienestar de muchos ciudadanos dependan de la vitalidad de muchas corporaciones y economías en países lejanos. La gente puede dudar sobre los méritos de un programa de ayuda extranjera, pero sabe que los bienes que produce y consume probablemente cuentan con componentes extranjeros, sin los cuales decaería su bienestar.

### **La división entre las élites**

No obstante el impacto de la revolución de las capacidades, las dinámicas de la globalización no han alterado sustancialmente la postura de los grupos de la elite. Más concretamente, no existe un consenso entre los diversos grupos de líderes en cuanto al papel de los Estados Unidos en los asuntos mundiales. La Guerra de Vietnam rompió con el amplio acuerdo que existía entre las élites al finalizar la Segunda Guerra Mundial, y no se ha podido restablecer. En efecto, todo parece indicar una continuación de las divisiones, a pesar de que el país

tuvo a un "gran comunicador" como presidente en los años ochenta, y a pesar de que triunfó en la Guerra Fría y sigue gozando de cierta prosperidad económica. La Tabla 2, un resumen de los resultados de un proyecto de veinte años del distinguido politólogo Ole R. Holsti, y mío en Duke University, ilustra la ausencia de consenso<sup>12</sup>. Entrevistamos a varios miles de líderes en diez áreas distintas de la vida estadounidense, diez meses antes de cada una de las últimas seis elecciones presidenciales. La Tabla 2 indica cómo la distribución de sus respuestas entre cuatro sistemas de creencias mutuamente excluyentes resultó en brechas persistentes a través de líneas divisorias caracterizadas por el apoyo u oposición a dos formas distintas de internacionalismo<sup>13</sup>. Aunque son evidentes ciertos cambios menores en los porcentajes de cada uno de los cuatro grupos de año a año, la tendencia central que queda manifiesta en la Tabla 2 es la continuidad en las diferencias entre los cuatro grupos durante un largo período de tiempo.

Al extrapolar estos resultados, y tener en cuenta la naturaleza descentralizada del sistema de formulación de políticas, parece razonable presumir que las políticas estadounidenses hacia el mundo durante los próximos años serán vacilantes y llenas de inconsistencias. En un sentido muy general, la falta de cohesión a nivel de las élites de la sociedad estadounidense ayuda a explicar por qué la política exterior de Estados Unidos sigue siendo partidaria de los lazos económicos con la China, a pesar de su récord frente al tema de los derechos humanos, o por qué puede certificar a México como un país que ha intentado controlar el flujo ilegal de drogas de una manera adecuada, sin hacer lo mismo con respecto a Colombia. Simplemente, existe un grado insuficiente de consenso entre las élites sobre aquellos valores que podrían generar políticas consistentes en una u otra dirección. Dicho de otra manera, y visto dentro del contexto de los resultados resumidos en la Tabla 2, no es nada sorprendente que las políticas de los Estados Unidos hacia Bosnia, Haití, Nafta y una variedad de otros temas contemporáneos, hayan sido altamente contenciosas.

La falta de cohesión entre las élites se extiende aún más a raíz de que ya no se centran en la costa este del país. En contraste con las primeras décadas del presente siglo, el llamado "establecimiento oriental" no constituye una fuerza dominante en la formulación de la política exterior. Como dijo un observador:

Se ha erosionado el lugar privilegiado del este en los asuntos exteriores. Nueva York ya no domina las relaciones económicas del país con el resto del mundo, y la porción del comercio que pasa por las puertas orientales se ha disminuido dramáticamente. Desde el sur de California hasta los Grandes Lagos, y desde el noroccidente del Pacífico hasta la frontera de Texas y el sur de la Florida, la regiones están desarrollando sus propios intereses y orientaciones económicas, y están creando las oficinas y otras instituciones requeridas para defenderlos. En resumen, la regionalización no sólo ha reducido la influencia del este sobre el proceso de formulación de la política exterior, sino que ha ayudado a forjar un nuevo proceso de formulación de política global con fuentes de poder mucho más allá de las zonas aledañas de Washington<sup>14</sup>.

**TABLA 2**  
DISTRIBUCIÓN DE LÍNEA DURA, INTERNACIONALISTAS, AISLACIONISTAS, COMODINES  
EN SEIS ENCUESTAS 1976-1996  
(en porcentajes)

			Internacionalismo cooperativo			
			Oponerse Línea dura		Apoyar Internacionalista	
I N T E R N A C I O N A L I S M O	M I L I T A R E	A	1976	20	1976	30
		P	1980	20	1980	33
		O	1984	17	1984	25
		Y	1988	16	1988	25
		A	1992	9	1992	33
		R	1996	13	1996	29
			Aislacionistas		Comodines	
I N T E R N A C I O N A L I S M O	M I L I T A R E	O	1976	8	1976	42
		P	1980	7	1980	41
		N	1984	7	1984	51
		E	1988	8	1988	52
		R	1992	5	1992	53
		S	1996	10	1996	48

La importancia de un consenso básico a nivel de las élites se vuelve aún mayor, ya que el liderazgo que participó en la Guerra Fría y que recibió un enorme respeto por haberlo hecho, ha desaparecido del escenario. Solamente George Kennan y Paul Nitze permanecen, con el primero mayor de 90 años y el segundo mayor de 80. Los líderes actuales en el campo de la política exterior no han adquirido la estatura necesaria como para movilizar el apoyo para una política exterior coherente, o para dar dirección al curso de la política intermética. Colin Powell se acerca a esto, por su liderazgo en la Guerra del Golfo, es el ejemplo más cercano a este ideal, pero en general se han reducido notablemente en comparación a décadas anteriores los números de los que pueden movilizar al público. Hoy día, los Estados Unidos no es tanto una sociedad sin líder sino una sociedad con una multiplicidad de líderes, ninguno de los cuales en condiciones de movilizar a más que un segmento muy selecto del público. Más importante aún, ningún segmento importante de la élite ha logrado desarrollar una visión del mundo coherente en cuanto a cómo Estados Unidos debe relacionarse con el mundo de la pos-Guerra Fría y la ausencia de un enemigo bien definido y amenazante.

### El impacto de los temas de la interdependencia

Otra dimensión de la naturaleza cambiante de la estructura piramidal del público es representada por el surgimiento de temas de la élite y ciudadanos atentos correspondientes, grupos cuyas actividades se organizan alrededor de asuntos específicos que son globales en su alcance —lo que he llamado temas de “interdependencia”, dado que sus fuentes traspasan las fronteras nacionales, y por lo tanto, requieren de la cooperación entre gobiernos para avanzar en su solu-

ción<sup>15</sup>. Siete asuntos de interdependencia— los derechos humanos, la contaminación ambiental, el SIDA, el tráfico de drogas, las crisis monetarias, la migración y el crimen— parecen particularmente destacados en la agenda global actual, y todos los siete han generado la aparición de grupos activos en los Estados Unidos que presionan para que se tomen acciones para aliviar los diversos problemas asociados con los diferentes temas. Dichos grupos se diferencian de los grupos tradicionales de intereses, ya que sus preocupaciones se centran en situaciones que se radican más allá de las fronteras estadounidenses, en vez de problemas internos que exigen una solución. Por otro lado, en una era de escasos recursos, estos grupos monotemáticos carecen de un conjunto de valores compartidos que les permitan actuar consensualmente; por el contrario, compiten entre sí para los mismos grados de acceso y apoyo, contribuyendo así a las rivalidades y complejidades que caracterizan al proceso de formulación de políticas descrito en este ensayo.

Lo anterior no significa que solamente los miembros del público atento, activos en grupos monotemáticos, se interesan por los temas de interdependencia. Dada la preeminencia de dichos asuntos, y las formas en que afectan la vida diaria de individuos crecientemente más capacitados, tiende a existir una preocupación generalizada por cualquiera de los temas cuando algún acontecimiento lo impulsa al primer plano de las noticias. Los activistas monotemáticos persiguen sus intereses a todo momento, pero se les juntan segmentos mucho más amplios de los públicos masivos y atentos cuando las noticias llaman la atención a crímenes relacionados con el narcotráfico, desastres ecológicos, abusos flagrantes de los derechos humanos o migraciones masivas, entre otros. Todos estos problemas pueden penetrar la vida diaria de los ciudadanos cruciales de cómo se ha disminuido el mundo y cómo los temas domésticos y externos se han vuelto inextricablemente entremezclados.

### **La construcción de la agenda nacional**

Dada la naturaleza descentralizada del sistema de formulación de políticas en los Estados Unidos, surge un interrogante en cuanto a los procesos a través de los cuales los temas logran colocarse en la agenda nacional y permanecer allí. En otras palabras, dado que el lapso de atención del público es tan limitado y dado que los medios de comunicación sólo pueden cubrir unas pocas notas informativas al tiempo, ¿cómo logran destacarse algunos temas, interesando tanto a los individuos públicos como a los privados? La respuesta no es sencilla. Son numerosos los caminos hacia la importancia temática. La atención sostenida de un presidente a un problema puede impulsarlo a un lugar alto en la agenda nacional, como lo pueden hacer los acontecimientos en el exterior que llaman la atención y son cubiertos por los medios (como la masacre en la plaza de Tiananmen, el genocidio en Bosnia o la invasión de Irak a Kuwait). Algunos temas de interdependencia, como un arresto de narcotraficantes o un incidente que involucra a inmigrantes que intentan entrar ilegalmente al país, pueden captar la atención pública por un tiempo breve, dependiendo de la intensidad con la

que se tratan en los medios de comunicación. A veces, resultados inesperados de las encuestas de opinión también pueden colocar un tema en la agenda nacional, y obligar a los formuladores de políticas a tomar acciones correctivas. Por supuesto, durante los períodos electorales, los candidatos pueden plantear problemas controversiales que activan el interés público.

Otra ruta más compleja a la importancia temática abarca un proceso acumulativo de circuitos en donde los diversos actores de un sistema descentralizado responden públicamente entre sí sobre un problema, generando así un nivel de preocupación que crece hasta tal punto que ya no puede ser ignorada por los altos oficiales.

Por ejemplo, un senador exige acción con respecto a algún tema, un editorial del *New York Times* registra la situación, otro senador entra a la discusión con una perspectiva contraria, un grupo de interés sale a apoyar al primer senador, la Casa Blanca siente la obligación de asumir una posición, más y más actores se involucran, y así el tema adquiere una dinámica propia y llega a ocupar un lugar en la agenda nacional.

Sin embargo, para repetir, la vida útil de la mayoría de los temas públicos no es larga. Los asuntos que involucran acontecimientos distantes persisten en la agenda nacional solamente en casos excepcionales, y la mayoría solamente duran siempre y cuando los medios de comunicación y los políticos les dediquen una atención acumulativa. Dado que estos últimos entienden que el lapso de atención del público es relativamente corto, la agenda nacional sufre de alteraciones y cambios frecuentes.

Por otro lado, los temas adelantados por los cabildeos pueden culminar en resultados exitosos a pesar de no ser reconocidos como importantes. Concretamente, temas estrechos que pertenecen a una ocupación o problema particular pueden ocupar la atención de los principales oficiales durante el tiempo en que el asunto no se resuelva y los intereses de cabildeo siguen actuando. En otras palabras, aparte de la agenda nacional, existe una gama de temas específicos que constituyen el trabajo diario de las burocracias gubernamentales y la comunidad política relevante. Frecuentemente estos temas estrechos logran navegar por el proceso de formulación de políticas y culminan en resoluciones exitosas, sin necesidad de la publicidad o la conciencia pública.

### Un caso hipotético

Una forma de comenzar a entender la complejidad de los procesos de construcción de agendas y formulación de políticas que incorporan dinámicas interméticas es la especulación sobre un caso particular. Consideremos una propaganda de una página entera que la República de Colombia colocó en el *Washington Post*, *New York Times*, *Wall Street Journal*, *Miami Herald* y tres periódicos importantes más durante la segunda semana de febrero de 1997. Bajo un titular en letra grande que proclamaba: "Estamos en buen camino de hacer a los narcotraficantes sufrir tanto como las personas a quienes suministran", la propaganda provee estadísticas impresionantes sobre las cantidades de cocaína capturadas, las hectá-

reas de coca destruidas, los arrestos relacionados con el narcotráfico y las pistas aéreas clandestinas destruidas, seguido por un mensaje de nueve párrafos en donde se solicita el apoyo de los demás países para solucionar el problema de la droga. Al fondo de la propaganda aparece otra línea de texto en letra grande que declara que Colombia está "*Trabajando para cambiar la forma como se piensa en nuestro país*". Más al fondo de la página se le dice al lector que puede adquirir más información a través de una firma de relaciones públicas de Alexandria, Virginia.

Si asumimos que uno de los propósitos de la propaganda era el de influenciar la decisión de los Estados Unidos sobre la descertificación de Colombia por no ser suficientemente enérgica en sus políticas anti-narcóticos, y por lo tanto merecedor de sanciones<sup>16</sup>, varias preguntas importantes surgen lógicamente: ¿Qué se logró al colocar la propaganda en los periódicos de la élite? ¿Tuvo algún impacto sobre el clima de la opinión con respecto a Colombia? ¿Aumentó la probabilidad de que los que participan en la ruta de circuitos de temas sobresalientes vieran más favorablemente los esfuerzos anti-narcóticos de Colombia, asegurando así que los funcionarios que toman decisiones consideraran la cuestión de la certificación con mayor detenimiento? ¿O el propósito era de más largo plazo, en el sentido de generar un clima más favorable de opinión hacia Colombia en los Estados Unidos, fuera cual fuera la naturaleza de la decisión tomada sobre la certificación en 1997?

El hecho de que no se pueden responder estas preguntas con facilidad es una indicación de la complejidad de la intermística estadounidense. Ni siquiera el conocimiento del resultado de la decisión sobre la certificación haría más fácil especular sobre el impacto de la propaganda. Por sí sola, seguramente la propaganda no ayudó a cambiar en lo inmediato las posiciones de la comunidad de formuladores de políticas, las élites no-gubernamentales, el público atento ni el público en general. Sin embargo, si se considera a la propaganda como parte de una estrategia de largo plazo asumida por el gobierno de Colombia "para cambiar la forma como se piensa en nuestro país" (lo cual es el caso, según entiendo)—una estrategia que incluye una serie de propagandas anteriores, contactos con miembros claves del Congreso y el Departamento del Estado, grupos de trabajo para medir la forma como los ciudadanos piensan en Colombia en la actualidad, esfuerzos para movilizar a la comunidad colombo-americana en los Estados Unidos y el establecimiento de vínculos con empresas interesadas en el petróleo y el café de Colombia, entre otros productos— es factible que el mensaje se convierta en un componente esencial de un giro de largo plazo en las actitudes a través de las cuales los estadounidenses evalúan a Colombia. Por ejemplo, ya se ha logrado estimular la creación de grupos de colombo-americanos quienes, al ver un mensaje positivo sobre su país en los medios, se han motivado a contribuir al esfuerzo de relaciones públicas. Supuestamente, las estadísticas sobre esfuerzos actuales de Colombia para combatir al narcotráfico también han sido utilizadas por uno u otro actor que prefiera presentar a Colombia de una manera más positiva.

En resumen, sería un error medir el impacto de propaganda en términos aislados, o asumir una posición de corto-plazo sobre su relevancia. Hasta inclu-

so, es concebible que aunque la propaganda y la estrategia de la cual forma parte no logren impedir una decisión de descertificación de parte de la administración Clinton podría contribuir a una decisión de posponer la implementación de esta decisión durante un período de varios meses. Al producir una prórroga de seis meses o más, se lograría demostrar que a pesar de que un proceso descentralizado de formulación de políticas hace difícil general un tratamiento favorable sobre un tema intermético particular, es posible influenciar dicho proceso. En efecto, si se hace una inversión adecuada de tiempo, dinero y esfuerzo en nombre del tema, es factible lograr el resultado deseado.

### Conclusión: el impacto de la globalización

Muchos analistas suponen que se vuelve especialmente difícil el acceso al sistema político de una país dado cuando éste cuenta con estructuras bien establecidas de formulación de políticas y cuando sus instituciones políticas son frágiles y maleables<sup>17</sup>. Este principio general se podría aplicar a los Estados Unidos, al no ser por las dinámicas de la globalización, ya que sus procedimientos de formulación de políticas se han desarrollado a través de un período largo de tiempo y son muy arraigadas, formal e informalmente, en los patrones de interacción a través de los cuales se identifican, se formulan y se seleccionan las alternativas de política. Su alto grado de descentralización hace que las barreras de acceso al sistema estadounidense planteen retos mayores, con actores y agencias interminables cuyo apoyo se necesita para lograr el acceso a los resultados deseados. A pesar de lo anterior, la expansión de la globalización parecería estar disminuyendo algunas de estas barreras. Lentamente, los múltiples contactos e intereses que organizaciones estadounidenses de todo tipo tienen con el exterior están sirviendo para integrar al proceso de formulación de políticas a un conjunto de dinámicas más amplio. La formulación de políticas estadounidenses sigue siendo un sistema complejo y descentralizado, pero crecientemente la globalización está abriendo vías de acceso y aumentando la relevancia de la política intermética.

### NOTAS

1. Este trabajo fue preparado para un seminario patrocinado por la Comisión de Análisis y Recomendaciones sobre las Relaciones entre Colombia y los Estados Unidos, Washington, D.C., marzo 7 de 1997.
2. En trabajos anteriores he sugerido que este entrecruce es tan extensivo como para haber creado lo que denomino un "espacio globalizado" o una "frontera". Ver James N. Rosenau, "Material and Imagined Communities in Globalized Space", un trabajo presentado en la Conferencia sobre "Comunidades Internacionalizantes": Australia, Asia y el Mundo, organizado por el University of South Queensland, Toowoomba, Australia, noviembre 30 de 1996, y James N. Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).
3. No es inusual, por ejemplo, que los diversos Estados tengan oficinas comerciales en el exterior, y que ciertas ciudades se entrometan en controversias internacionales. Ver Ivo D. Kuchacek, *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations* (Boulder: Westview Press, 1986) y Heidi H. Hobbes, *City Hall Goes Abroad: The Foreign Policy of Local Politics* (Thousand Oaks: Sage

- Publications, 1994). Para un estudio más antiguo pero todavía relevante sobre las diversas fuentes a través de las cuales se transmiten los consejos a la rama ejecutiva, ver Thomas E. Cronin y Sanford D. Greenberg (eds.), *The Presidential Advisory System* (Nueva York: Harper and Row, 1969).
4. Para un ejemplo de esta vasta literatura, ver Norman J. Ornstein y Shirley Elder, *Interest Groups, Lobbying and Policymaking* (Washington: Congressional Quarterly Press, 1978).
  5. Se puede encontrar una elaboración de esta concepción piramidal del público y sus componentes principales en Gabriel Almond, *The American People and Foreign Policy* (Nueva York: Praeger, 1960) y James N. Rosenau, *Public Opinion and Foreign Policy: An Operational Formulation* (New York: Random House, 1961). Para una excelente reseña reciente de la literatura sobre los papeles desempeñados por los diversos públicos, ver Ole R. Holsti, *Public Opinion and American Foreign Policy* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996).
  6. Ver David S. Broder, "Albright's Difference", *Washington Post*, febrero 23, 1997, p. C7.
  7. Para un análisis de cómo las élites transmiten los mensajes y cómo los oficiales públicos los reciben a través de diversos canales, ver Bernard C. Cohen, *The Publics Impact on Foreign Policy* (Boston: Little, Brown and Co., 1973).
  8. La naturaleza de la revolución de las capacidades se analiza en profundidad en James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity* (Princeton: Princeton University Press, 1990), Capítulo 13. Se trata de probar la hipótesis de que las capacidades están creciendo, especialmente entre las élites, en James N. Rosenau y W. Michael Fagen, "Increasingly Skillful Citizens: A New Dynamism in World Politics?" *International Studies Quarterly* (en prensa). Los datos generados por este estudio sostienen claramente la hipótesis.
  9. Ver Benjamin I. Page y Robert Y. Shapiro, *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans Policy Preferences*, (Chicago: University of Chicago Press, 1992).
  10. Para dos análisis interesantes de este fenómeno, ver Aryeh Botwinick, Donald L. Kanter y Philip H. Mirvis, *The Cynical Americans: Living and Working in an Age of Discontent and Disillusion* (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1989).
  11. Esta conclusión ha sido propuesta de una manera convincente en Robert D. Putnam, "Bowling Alone: Americas Declining Social Capital", *Journal of Democracy*, Vol. 6 (enero 1995), pp. 65-78.
  12. Nuestro proyecto ha culminado en más de treinta artículos y un libro titulado *American Leadership in World Affairs: Vietnam and the Breakdown of Consensus* (Boston: George Allen & Unwin, 1984). Para los análisis más recientes de los datos generados por el proyecto, ver Ole R. Holsti y James N. Rosenau, "Liberals, Populists, Libertarians and Conservatives: The Link Between Domestic and International Affairs", *International Political Science Review*, Vol. 17 (enero 1996), pp. 29-54; Ole R. Holsti y James N. Rosenau, "The Foreign Policy Beliefs of American Leaders after the Cold War: The Persistence or Abatement of Partisan Cleavages?" en Eugene R. Wittkopf (de.), *The Future of American Foreign Policy* (Nueva York: St. Martin's Press, 1994), pp. 127-47; y Ole R. Holsti y James N. Rosenau, "The Structure of Foreign Policy Beliefs among American Opinion Leaders After the Cold War", *Millennium*, Vol. 22 (verano 1993), pp. 235-78. No se han analizado aún los datos de 1996, y su inclusión en la Tabla 2 es la primera vez que se utilizan.
  13. Para una discusión extensa en donde se derivan las distinciones entre los diversos tipos de internacionalismo, ver Eugene R. Wittkopf, *Faces of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy* (Durham, NC: Duke University Press, 1990).
  14. Michael Clough, "Grass-Roots Policymaking: Say Goodbye to the 'Wise Men?'", *Foreign Affairs*, Vol. 72 (enero/febrero 1994), p. 5.
  15. James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics*, pp. 429-30.
  16. Por supuesto, yo desconozco los propósitos específicos de la propaganda, y por lo tanto la discusión que sigue es solamente un razonamiento hipotético basado en la dinámica de los procesos intermésticos en los Estados Unidos y una conversación sostenida con un funcionario de la firma de relaciones públicas de Alexandria.
  17. Para unos ejemplos, ver los ensayos contenidos en Thomas Riese-Kappen (de.), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions* (Cambridge: Cambridge University Press).



*Anthony P. Maingot\**

### **El propósito de este trabajo y sus recomendaciones**

En un análisis de la competencia entre Taiwan y la República China para influir la política exterior norteamericana, el *New York Times* concluye que para ambas naciones, "la política doméstica norteamericana es un problema de seguridad nacional..." (14 marzo, 1997, p. 13).

El lazo entre política doméstica y política internacional se reconoce como un fenómeno generalizado a todas las naciones. En el caso de los EE.UU. simplemente lleva más peso pues su política internacional afecta a más países más profundamente. Dada esa realidad, todo país afectado por la política norteamericana trata de influir en sus decisiones en relaciones internacionales por medio del cabildeo en su política doméstica. Por ejemplo, Taiwan le paga a la firma de abogados de Washington, Cassidy and Associates, más de US\$5 millones al año para trabajo de cabildeo. Para no quedarse atrás, la República de China mantiene a tres ex secretarios de Estado norteamericanos (Henry A. Kissinger, Alexander M. Haigh Jr., y Lawrence E. Eagleburger) como sus puntos de enlace con toda una gama de grandes multinacionales que hacen negocio en China incluyendo la IBM, Boeing y Motorola.

Colombia no ha ignorado esta realidad política y ha gastado fuertes sumas tratando de influir decisiones norteamericanas que afectan sus intereses nacionales. La pregunta fundamental que hay que hacerse es si este esfuerzo colombiano ha dado los resultados deseados. La respuesta que da este trabajo es que no lo ha dado. Esto conduce a una segunda pregunta: ¿cuál es el problema y que estrategias alternativas tiene Colombia en el campo necesario del cabildeo en los EE.UU.?

El propósito de este trabajo es contestar estas preguntas dando a la vez recomendaciones específicas. Resumimos en forma ejecutiva las tres recomendaciones:

\* Profesor de la Universidad de la Florida.

1. El dinero que gasta el gobierno de Colombia para metas de corto plazo no solamente no producen los resultados esperados sino que son contraproducentes dada la reacción tan negativa a estos esfuerzos. El cabildeo colombiano tiene que ser de largo plazo y venir de sectores de la sociedad civil colombiana en contacto directo con sectores similares en los EE.UU. En lugar de metas de corto plazo tratadas por el gobierno de Colombia por medio de conocidas firmas de abogados y relaciones públicas, la estrategia debe ser no-gubernamental y tallada a, por ejemplo, grupos culturales, universidades, intercambio de periodistas, cámaras de comercio, programas de "ciudades hermanas". Lo que se debe buscar es cambiar una percepción muy negativa y muy arraigada en la opinión pública norteamericana del colombiano como "pillo".
2. En lugar de concentrar los esfuerzos en la capital Washington, sería más efectivo concentrar las iniciativas en el Estado que más comercio —y menos competencia económica— tiene con Colombia, la Florida. Esto conecta el interés económico con ideales de cambio. Ideales desconectados de intereses económicos no funcionan en los EE.UU. Hay que entender, sin embargo, que trabajar en un Estado federado no es lo mismo que trabajar con el gobierno federal. Aquí discutimos los aspectos constitucionales, legales y prácticos de la actividad internacional de los Estados federados en el sistema norteamericano.
3. En el sur de la Florida, la comunidad colombiana —elemento vital en todo intento de cambiar la imagen pública de los colombianos— se ha establecido en Ft. Lauderdale, condado de Broward. Concentrando la iniciativa allí se evitan los estereotipos populares y los antagonismos políticos que proliferan en Miami, condado de Dade. Aquí ahondamos en las razones.

Todas estas recomendaciones requieren un entendimiento de las posibilidades y las limitaciones que existen en cuanto al cabildeo internacional en un Estado federado.

## Los Estados federados y política internacional de EE.UU.

### *La dimensión constitucional*

El precepto fundamental que define la práctica federativa del sistema norteamericano está en el artículo X de la Constitución: "Aquellos poderes no delegados por la Constitución a los Estados Unidos, ni prohibidos a los Estados, quedan reservados para los Estados respectivamente o para el pueblo". Esto cubre toda una gama de actividades y potestades pero no política internacional. En esto de política internacional los padres de la Patria querían ser muy claros sobre la función de los Estados en el sistema federal norteamericano. Las reservaciones están claramente articuladas en la Constitución.

El artículo I define las limitaciones de la acción de los Estados al decir, en Art. I., subsección 8 (3), que es el Congreso y no los Estados federados el que

tiene el poder "De regular el comercio entre naciones extranjeras y entre los otros Estados..." . El poder en política internacional también lo define la subsección 8 (10) cuando le asigna al Congreso el poder de "definir y castigar actos de piratería en alta mar y otras ofensas contra la ley entre naciones". La actividad internacional de los Estados federados también se restringe por otros conceptos constitucionales.

Art. I., subsección 19 (1): "Ningún Estado entrará a formar tratados, alianzas o confederaciones..." .

Art. I., subsección 10 (3): "Ningún Estado podrá entrar en acuerdos o contactos con otro Estado o con un país extranjero sin el consentimiento del Congreso..." .

Si esto es el contexto constitucional, el hecho es que no ha podido contener la evolución silenciosa pero poderosa de la práctica de políticas internacionales por parte de los Estados federados. Toda norma constitucional evoluciona con las circunstancias cambiantes y en esto la participación de los Estados federados en la política internacional no ha sido una excepción.

### *La política internacional estatal en la práctica*

La política exterior de un país no puede descentralizarse del todo; conceptos de soberanía, reciprocidad, protocolo y simple racionalidad requieren de trato experto a nivel nacional. Además, la maquinaria y las instituciones que conducen esa política trabajan para el gobierno federal y específicamente para el ramo ejecutivo de ese gobierno. Es el presidente el que controla las agencias —secretas y abiertas— que coleccionan información y es el que nombra (con aprobación del Senado) los representantes diplomáticos que conducen la política en el exterior. Los Estados federados no tienen nada parecido a esta gran estructura burocrática.

Todo esto explica por qué los debates sobre la división de poderes entre el gobierno federal y los Estados siempre hacen referencia a las provisiones constitucionales que restringen las funciones de los Estados en ese campo. Pero en esto, como en todo lo político, hay teoría y hay práctica. A pesar de su peso constitucional, lo cierto es que, igual que en la política doméstica, preceptos constitucionales son símbolos usados para adelantar propósitos e intereses políticos más cotidianos. Aquí se dividen las actitudes; aquellos que creen que el gobierno federal será favorable a sus causas, enfatizan el lenguaje estricto de la Constitución, los que sienten tener más ventajas para su causa en promover una política internacional estatal, buscan aumentar la discreción constitucional de ese Estado federado.

El hecho es que a través de los años y en la práctica —y sin violar la prohibición de entrar en lo estrictamente definido como "tratados" o "alianzas" con países extranjeros— los Estados federados han entrado con mayor frecuencia en "acuerdos", "entendimientos", "colaboraciones" e "intercambios" con otros países. Es tanta la actividad que es difícil diferenciarla de una política internacional en su definición práctica. Ilustramos con algunos casos.

Casos típicos son las relaciones ya institucionalizadas entre los Estados fronterizos de los EE.UU. y los de México.

Las razones son obvias: 1) la industrialización (las *maquilas*) de la frontera norte mexicana, el suministro de éstos por las industrias fronterizas norteamericanas; 2) los movimientos migratorios que éstas traen (más de 5 millones de cruzadas de frontera al mes); 3) las preocupaciones ambientales y ecológicas, 4) el crimen y fundamentalmente el narcotráfico y lavado de dólares por toda la zona fronteriza.

El hecho es que Estados mexicanos como Nuevo León (y su dinámica ciudad Monterrey) y el norte de Baja California (y su ciudad Tijuana) han institucionalizado más relaciones con Texas y California respectivamente que con los EE.UU. en general. Esto incluye una reunión anual de los gobernadores de los Estados fronterizos y una serie de acuerdos educacionales, médicos, ecológicos, financieros y de justicia criminal. La frontera norte se ha convertido en una zona geopolítica muy distinta al centro con la Ciudad de México y al sur agrícola e indígena.

Hay otros casos que dejan ilustrado la evolución de las políticas extranjeras de los Estados federados. Dos tienen particular interés para el caso colombiano.

El primer caso trata con el intento de varios Estados de controlar lo que compañías comerciales e industriales registradas en esos Estados pueden hacer o no hacer en otros países. El caso más sonado es el intento de legisladores cubanoamericanos de la Florida de implementar sanciones estatales contra compañías que negocian con Cuba. Este intento estatal fracasó pero los propulsores se contentan con apoyar una ley nacional, la Ley Helms-Burton con la cual se consigue casi lo mismo. Estos políticos cubanoamericanos de la Florida tuvieron una fuerte participación en escribir esa ley junto con los abogados de la firma de licores cubanoamericana Bacardi.

Mientras los floridianos fracasaban, el Estado de Massachusetts sí pasó lo que se llama el *Burma Law*: prohíbe al Estado hacer negocios con compañías americanas o extranjeras que negocien con Myanmar (la *Burma* del período colonial). Resistiendo protestas del gobierno federal, de Japón, de la Comunidad Europea y del World Trade Organization (WTO), la legislatura del Estado de Massachusetts está pensando en añadir a Indonesia a los países "descertificados".

Si el caso del *Burma Law* refleja la acción de la legislatura de un Estado, también hay casos donde políticos estatales tienen a *título propio* lo que por derecho debe llamarse su propia política exterior. El caso del senador Jesse Helms de Carolina del Norte es un ejemplo de cómo la práctica contradice los preceptos constitucionales. En su capacidad de Presidente del Comité sobre Relaciones Extranjeras del Senado, Helms ha dominado la política del gobierno de EE.UU. hacia Centroamérica y Cuba. Pero también ha ejercido una desmesurada influencia negándole aprobación a las nominaciones como embajadores hechas por el Ejecutivo y detenido la ayuda externa a países como Nicaragua donde el senador Helms no considera suficiente la "cooperación" de sus gobiernos. Pero como buen político doméstico al fin, Helms no es siempre consistente. Por ejemplo, Helms detuvo por nueve meses la apertura de la embajada de EE.UU. en

Hanoi, Vietnam. Pero cuando la gran compañía tabacalera de su Estado de Carolina del Norte, R. J. Reynolds, decidió invertir \$21 millones en una fábrica de cigarrillos en Vietnam, el senador Helms se unió a la gran cena de celebración dada por Reynolds a la delegación vietnamita. No debe sorprender que la Reynolds es uno de los grandes contribuyentes a las campañas políticas de Helms. Todos tienen que tomar en cuenta el estado de ánimo del anciano senador. No es por nada que el *New York Times* llama a Helms, "The biggest wild card in American policy toward Asia". (2 abril, 1996, p. 9).

Tanta es la presión en algunos Estados federados de conducir política exterior en áreas de su interés particular que a veces el intento puede llevar a serios problemas diplomáticos. Este fue el caso, no del estado de Nueva York, sino de la ciudad de Nueva York. Abrumado por el control que ejercen las pandillas dominicanas en Nueva York sobre el negocio del narcótico "crack", el alcalde Rudolf Giuliani y su jefe de policía, Howard Safir, comenzaron una política exterior directa con la República Dominicana. Acabaron recomendando que se abriera una oficina de la policía de Nueva York en Santo Domingo. La reacción dominicana fue tal que se tuvo que dismantelar toda la iniciativa, incluyendo algunas medidas buenas de cooperación aceptadas anteriormente por los dominicanos. Dado el tamaño de la comunidad dominicana en Nueva York, la cantidad de remesas que esta comunidad manda a su país natal (calculada en US\$700 millones al año), y el nivel de criminalidad que existe en esa comunidad, no hay que pensar que el Estado de Nueva York, la ciudad de Nueva York y su agresivo alcalde han terminado de formular políticas extranjeras hacia la República Dominicana. La cuestión es encontrar una estrategia mutuamente aceptable y eficaz para los dos lados.

La geografía nos dice que Colombia definitivamente no tiene la misma relación íntima con ningún Estado federado de los EE.UU. como lo tienen México y la República Dominicana. Sin embargo, la relación Colombia-Florida da indicios de empezar un proceso de acercamiento similar que va a requerir de "entendimientos", "acuerdos" e intercambios regulares. En esto hay un reto y una esperanza para la mejora de lo que es ahora, tal vez, la situación diplomática más tirante del hemisferio, las relaciones entre Colombia y los EE.UU.

## Relaciones entre Colombia y la Florida

Antes de analizar las relaciones entre Colombia y el Estado de la Florida, es importante dar *algunos datos de tipo general*.

El comercio exterior es uno de los eslabones más importantes de la economía de la Florida. En 1995 llegó a \$52.000 millones, un alza de 13% sobre 1994. La distribución de ese comercio exterior indica la importancia de América del Sur, pues esos países recibieron en 1995 el 48% de las exportaciones de la Florida, el Caribe el 15% y América Central el 13%. Es más, en 1995, el Estado de la Florida exportó el 42% de todas las exportaciones norteamericanas a América del Sur convirtiendo a la Florida en el líder entre los Estados en exportación a América Latina.

En la América del Sur, Colombia es el mejor cliente de la Florida con una posición predominante de Colombia en importaciones y segundo en exportaciones de ese Estado.

En cuanto a datos específicos sobre el comercio entre Colombia y la Florida hay que empezar diciendo que aunque Colombia se conoce en los EE.UU. más por su exportación de café, el producto que más peso tiene en las relaciones Colombo-floridananas son las flores. El impacto de estas flores sobre la Florida y específicamente el sur de la Florida queda claro en la siguiente tabla.

**TABLA**  
LA INDUSTRIA DE LAS FLORES COLOMBIANAS EN FLORIDA (1995)

---

<i>Volumen:</i> US\$600 millones, aproximadamente 30.000 cajas al día.
<i>Trabajadores:</i> 5.400 en el aeropuerto, camiones, al mayor.
<i>Importadores:</i> 100 compañías con 1.800 empleados.
<i>Número de aerolíneas transportando flores:</i> 7 con 1.145 empleados.
<i>Compañías de camiones que transportan flores:</i> 4 con 166 empleados.
<i>Supermercados y colmados con departamentos de flores:</i> 1.630 con 3.260 empleados.
<i>Total de la industria de flores en EE.UU.:</i> US\$13 mil millones.
<i>Porcentaje de las importaciones por Miami:</i> 65%

---

**Fuentes:** Colombia Flowers Council, U.S. Department of Commerce, U.S. Department of Agriculture, Wholesale Florists and Florist Suppliers of America, Association of Floral Importers of Florida.

El crecimiento de la industria colombiana de las flores ha sido vertiginoso siendo hoy día el tercer producto de exportación colombiano a los EE.UU. después del petróleo y el café. Claro está que la Florida exporta toda una variedad de productos a Colombia y que estas exportaciones se diversifican más cada año. Las flores, al igual que el café, tienen algunas dimensiones que son importantísimas para el futuro de las relaciones entre la Florida y Colombia. Tres son de particular interés:

### ***Buena reputación***

Los gerentes de *Asocoflores* indican en entrevistas que sus asociados están entre los más asiduos guardianes de la pureza de los envíos de flores, antes notorios por la cantidad de droga que se hallaba entre las cajas. Esto queda corroborado por la principal reportera económica para el *Miami Herald*, Mimi Whitefield, quien dice que ya casi han parado el envío de drogas en cargamentos de flores. El sector comercial del sur de la Florida ha podido defender la industria de las flores con la conciencia limpia y promover ese caso como un ejemplo para otras industrias.

### ***Promoción***

*Promoflor* dice en entrevistas que gastan aproximadamente US\$10 millones en promover flores colombianas en los EE.UU. y que con esto promueve a Colom-

bia. La agencia no puede dar pruebas de que la promoción de Colombia ha dado frutos tangibles en términos de cambios de percepciones pero no se duda que de todos los posibles productos comerciales, la flor tiene un lugar especial por su atractivo y sus simbolismos de amistad y amor. El café estaría en segundo lugar.

### *No hay producción competitiva en el Estado*

El Estado de la Florida produce muy pocas flores. La competencia de Colombia está en el Estado de California y el Estado de Colorado. En febrero de 1997, dos congresistas de zonas californianas productores de flores trataron de quitarles a las flores colombianas los derechos de entrada sin aranceles que les brinda el Andean Trade Preferences Act. Citando las relaciones con Colombia y el porcentaje que las flores representan en el comercio general del sur de la Florida, la representación congresional floridiana derrotó el intento californiano.

Esta falta de competencia dentro del Estado permite un apoyo máximo a la importación de flores de Colombia. A esto se suman el café, el petróleo, el carbón y toda una serie de productos que no se producen en la Florida y que por lo tanto permite unas relaciones comerciales armónicas entre ese país y este Estado.

Todo esto nos lleva a concluir que el Estado de la Florida tiene razones suficientes para formular una política exterior hacia Colombia especialmente en lo comercial y que dado lo que en la práctica se está llevando a cabo en otros Estados de la federación norteamericana, no habrán inconvenientes constitucionales a estos pasos. La pregunta fundamental es ¿cuál debe ser la mejor estrategia colombiana para aprovecharse de esta disposición del Estado de la Florida y cuáles deben ser sus tácticas de cabildeo?

Contestamos esas preguntas haciendo tres recomendaciones sobre las relaciones colombo-americanas y las estrategias de cabildeo que se cree más provechosas.

## **Recomendaciones**

### *El cabildeo en el sistema norteamericano*

En un reciente y minucioso estudio de las actividades de cabildeo de la Fundación Nacional Cubanoamericana, el Center for Responsive Politics calcula que desde que se fundó en 1979, esta Fundación había gastado solamente US\$4.425.539 en cabildeo político. De esa cantidad, US\$3.214.184 vino de sus propios dineros, y el resto de dinero ajeno gastado para alcanzar metas de la Fundación. Con este gasto de aproximadamente US\$276.596 al año, esa Fundación ha logrado extraordinarias victorias políticas: establecimiento de Radio y T.V. Martí, la Ley Torricelli, y este año la firma de la Ley Helms-Burton (que ellos ayudaron a redactar).

En cambio, se calcula que el gobierno de Colombia gastó unos US\$12 millones en el mes de febrero de 1997 en una campaña para evitar la descertificación

en la guerra contra las drogas por la Casa Blanca. Solamente la "separata" (*insert*) a todo color en la revista *Forbes* se calcula costó US\$1.5 millones; el anuncio a páginas enteras en el *Washington Post*, *New York Times*, *Los Angeles Times*, *Miami Herald*, *El Nuevo Herald* costaron US\$250.000 cada uno.

A los Estados Unidos viajaron para cabildear el vicepresidente Carlos Lemos Simmonds, el senador Germán Vargas Lleras, el director de Proexport del gobierno colombiano (oficina en Miami), se contrataron firmas de abogados en Washington, Miami y una firma de relaciones públicas en Alexandria, Virginia.

Nada de esto tuvo éxito, ni lo podía haber tenido por una razón muy obvia: la campaña estaba en manos del (y así se identificaba) gobierno de Colombia, un gobierno sin credibilidad alguna en medios norteamericanos. Cuando el periódico de más influencia en Washington puede decir en un editorial que el presidente Samper "está más allá del rescate... es una criatura de un cartel de la droga...". (*Washington Post*, III-3-97) sabemos que la situación es pésima. Esto no debe sorprender a nadie. Es bien sabido en la psicología social que la gente siempre recuerda mejor el acto y la persona tildada de deshonesta más que los que se dicen ser honestos. El viejo dicho español, "difame que algo queda", representa esta persistencia de percepciones. Para borrar la impresión inicial y duradera no se puede actuar como si no existiera el hecho perceptivo, hay que hacer por lo menos dos cosas: 1) sin negar el grueso del problema, hacer distinciones y llamar la atención a los que confrontan el mal en su país, y 2) darle a estos sectores voces independientes y separadas del gobierno. Es decir, despertar a la sociedad civil y ponerla a la delantera del esfuerzo de cambiar percepciones en el extranjero.

Hasta que el gobierno de Colombia no logre un cambio dramático en la percepción pública y gubernamental norteamericana, el cabildeo debe estar en manos de sectores no gubernamentales de Colombia y se debe canalizar por similares sectores en los Estados Unidos y la Florida en particular.

### *Concentrarse más en Florida que en Washington*

Aunque en definitiva las decisiones fundamentales en política exterior se hacen y se seguirán haciendo en Washington, el caso colombiano —que trata con percepciones generalizadas en la población— requiere una estrategia diferente. Lo que la sociedad colombiana necesita es que importantes sectores que tienen intereses reales tomen la delantera en el cabildeo de largo término. Como no hay Estado que tenga más intereses reales en tener buenas relaciones con Colombia que la Florida, el énfasis debe empezar allí. Si se añade el hecho de que las economías de Colombia y de la Florida se complementan, entendemos que hay armonía, no competencia entre los intereses económicos, y deseos de cambio de imagen y percepciones.

Hay que tomar en cuenta también que el Estado de Florida es el tercero en población —y el segundo en velocidad de crecimiento— en la unión, lo cual le da mucha representación en Washington. Aunque el poder político en Washington de la delegación del Estado de la Florida no tiene el peso que tenía hace



solamente cuatro años (la retirada de Dante Fascell, Bill Lehman, Larry Smith, las muertes de Claude Pepper, Robert Sikes), esto no es grave pues la recomendación es que el cabildeo colombiano sea más amplio que simplemente buscar apoyo de los políticos estatales. Tomemos como ejemplo la campaña montada en Miami contra la descertificación como un ejemplo de lo que se debe convertir en algo cuasi permanente.

Centrado en el World Trade Center of Miami, ese grupo comercial logró el apoyo de todas las Cámaras de Comercio latinoamericanas localizadas en Miami, Nueva York, Nueva Orleans y Houston, todas ciudades con grandes concentraciones de colombianos.

El mensaje era de tipo económico basado en tres renglones ya mencionados y que reflejan el interés natural del sur de la Florida en tener buenas relaciones con Colombia:

1. El comercio de la Florida con Colombia ascendió a US\$3.6 mil millones en 1995.
2. Ese comercio creó 15.000 empleos en el sur de la Florida.
3. Hay 1.600 negocios en el sur de la Florida que viven del comercio con Colombia.

La campaña del World Trade Center no pudo evitar la descertificación, pero sí contribuyó a que no hubiese sanciones económicas. Buena estrategia que se debe seguir en otras partes de las relaciones totales: discriminar y distinguir para así comenzar a reducir el estereotipo total. Dice Charlotte Gallogy, presidente del World Trade Center en una entrevista: "La política no debe estar en la misma mesa con cuestiones comerciales". Tampoco lo deben de estar la cultura, la educación, el periodismo, y toda una serie de sectores de la sociedad civil.

Pero Miami-Dade representa un problema para el cabildeo político colombiano: los miembros cubanoamericanos del Congreso de Miami-Dade no simpatizan con Colombia. El problema está en la posición de apertura del secretario general de la OEA, el ex presidente César Gaviria, hacia Cuba como también la oposición del gobierno colombiano hacia la Ley Helms-Burton. Como es tan difícil separar la problemática cubana de todo lo que pasa en Miami, recomendamos una nueva localización para el cabildeo en cosas no comerciales. Se recomienda que se concentren los esfuerzos más amplios en Ft. Lauderdale-Broward. Las razones son muchas pero aquí mencionamos las de más peso: 1) En los últimos años ha habido un fuerte traslado de colombianos (y otros hispanos) de Miami a Ft. Lauderdale. Igual que con los judíos y los cubanoamericanos, es esa comunidad la que mejor puede ayudar al esfuerzo colombiano. 2) En esa ciudad al norte de Miami hay más "espacio" social (en el sentido de menos prejuicios y estereotipos) lo cual permite la formación de grupos como "Esmeralda" y donde cuentos como el de José Dante Parra Herrera tienen acogida.

Cultivar estos sectores de la sociedad civil es mucho más lento y pocas veces ligado directamente con el cabildeo político. Repetimos, el problema fundamental de Colombia en el Estado de la Florida es de imagen, reputación, per-

cepciones y éstas no se cambian con relaciones públicas sino por el trabajo lento pero sincero de múltiples grupos.

Concluimos que en el Estado de la Florida la estrategia colombiana debe tener dos frentes: el de negocios, concentrado en Miami-Dade y el de la sociedad más ampliamente concentrado en Ft. Lauderdale-Broward.

### *Enfocando al país real*

Durante el debate en los EE.UU. sobre el proceso de certificación se habló mucho de la diferencia entre los esfuerzos de Colombia y los de México. Se pudo haber hablado también del caso de Jamaica que estuvo a punto de ser descertificado; Jamaica "se escapó" porque los casos de Colombia y México ya "llenaban el plato", según las palabras en privado de uno de los encargados de la decisión. Pero la certificación de México y la descertificación de Colombia dejó muy mal sabor en muchas bocas. Como expuso un editorial en el *Miami Herald*, esta diferenciación entre los dos países "deja a los EE.UU. con una política que tiene dos caras, ridículamente inconsistente y por lo tanto abierto a ser justamente ridiculizado". (21 feb., 1997).

Lo que faltaba en el debate eran noticias bien enfocadas sobre los esfuerzos colombianos en la guerra contra el narcotráfico. Tres áreas serían de gran importancia:

*El papel de la Policía Nacional:* todo ciudadano norteamericano se identifica con la lucha diaria de la policía; el heroísmo de la policía colombiana es un cuento digno de conocerse en los EE.UU.

*El papel de la prensa colombiana:* los grandes periódicos y revistas colombianas tienen un prestigio continental, se les debe conocer mejor en los EE.UU. Las escuelas de periodismo de este país deben de conducir seminarios sobre lo que es publicar y escribir bajo el terror y la amenaza de muerte.

*El papel de los sectores empresariales más importantes:* para entender la corrupción hay que estudiar el que es corrupto y el que (bajo las mismas circunstancias) no lo es. Se deben conocer estos últimos.

Esto nos lleva a un punto crítico. El enfoque sobre estos sectores no debe quedar simplemente a nivel de firmas de relaciones públicas. En todo esto hace falta la participación analítica del mundo académico colombiano y norteamericano. No hallo en los EE.UU. nada académico sobre la situación colombiana que se compare con los estudios sobre México, Cuba, la República Dominicana, Puerto Rico, Haití o Brasil... todos los cuales tienen sus centros especializados en diferentes universidades norteamericanas. Hace falta un centro de estudios colombianos donde los periodistas y otros sectores interesados puedan llamar a conseguir información y, más, interpretaciones de la realidad de ese país.

### CONCLUSIÓN

La vida cotidiana de todo colombiano (o, como en el caso de mi hija casada con colombiano) residente en los EE.UU. tiene mucho de denigrante. Conseguir

visa para viajar a países extranjeros, llegar al aeropuerto de Miami, confrontar los estereotipos constantes, todas se vuelven actividades que acaban insultando el orgullo propio. Bregar con esta injusticia generalizada e indiscriminada y no simplemente el proceso de certificación o descertificación, debe ser la meta del esfuerzo de cabildeo y relaciones públicas colombianas en los EE.UU. No hay que hacerse ilusiones. Este esfuerzo es de largo alcance, requiere estrategias con la paciencia y tenacidad del misionero y la participación de la sociedad civil en general. Como siempre es bueno unir los ideales con intereses materiales bien asentados, recomendamos que el esfuerzo empiece en el Estado federado de la Florida donde ideales e intereses se entrelazan íntimamente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Herbert N. Carroll, *The House of Representatives and Foreign Affairs* (Nueva York, 1958).
- Richard Morris, *Behind the Oval Office* (New York, 1996).
- James A. Nathan and James K. Oliver, *Foreign Policy Making and the American Political System* (Boston, 1983).
- Patrick J. Kiger, *Squeeze Play: The United States, Cuba, and the Helms-Burton Act* (Washington, D.C.: The Center for Public Integrity, 1997).
- Thomas, M. Frank and Edward Weisband, *Foreign Policy by Congress* (Nueva York, 1979).
- Cecil V. Crabb, Jr. and Pat. M. Holt, *Invitation to Struggle: Congress, the President and Foreign Policy* (Washington, D.C.: 1980).
- Florida Department of Commerce, *The Impact of Foreign Trade on Florida's Economy: Eighth Annual Report* (enero 15, 1995).
- Latin Trade* (números de enero, 1996 a marzo 1997).
- Semana* (números de enero, 1996 a marzo 1997).
- Summit of the Americas Center, Florida International University, Charles I. Jainarain, *Annual Report on Trade, 1995-1996* (Miami, Florida, 1996).
- Mimi Whitefield, "Punishing Colombia Could Wilt Flower Trade", *Business Monday* (10 febrero 1997), pp. 22-25.
- Doreen Hemlock, "Sanctions Could Harm U.S. —Colombia Trade", *International Business* (Sun Sentinel, 3 febrero 1997), p. 6.
- Carol Rosenberg, "State Loses Some of its D.C. Clout". *Miami Herald*, 20 febrero 1997, p. 1, 20.
- Christopher Wren, "US. Sours on Flowers as a Weapon in the War on Drugs from the Andes", *New York Times*, II-17-97, p. 4.



## Capítulo 4. ASUNTOS ECONÓMICOS

*Albert Fishlow\**

### ESTRATEGIA ECONÓMICA COLOMBIANA: LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL

#### **Introducción**

Colombia enfrenta una serie de decisiones políticas importantes en los próximos años. Claramente, la cuestión de la forma y magnitud de la integración dentro de la economía global constituye una de las más esenciales. A través del mundo en desarrollo, y particularmente dentro de América Latina, ha habido un cambio masivo de estrategia en años recientes. Las limitaciones arancelarias y de cuotas han sido remplazadas por la liberalización de las importaciones. Esto ha tenido una importancia particular en aquellos países que han intentado lograr reducciones dramáticas en los niveles de inflación: el acceso a la oferta externa ha desempeñado un papel crucial en el aseguramiento de la estabilidad de precios en Argentina, Brasil, México y Perú. A pesar de que Colombia no se ha unido al proceso de conversión de aumento de precio de un sólo dígito, también se ha movido en una dirección similar a la de sus vecinos en la expansión del comercio internacional.

¿Será permanente este cambio de políticas? ¿Cuáles son las perspectivas para la integración regional, dentro de la estrategia de más largo plazo? Estas se encuentran entre las decisiones centrales que habrá que tomar en los próximos años. No obstante, es importante ubicar a estas preguntas dentro del contexto del desarrollo pasado. Por lo tanto, comienzo con una evaluación de la política colombiana dentro del período de la pos-Guerra Fría, en cuanto se giró de la sustitución de importaciones a una mayor atención hacia el sector de exportaciones. En la segunda sección, enfatizo la importancia de una estrategia de exportaciones adecuada, más que una estrategia liderada por las exportaciones: Colombia no es Corea o Taiwan. Lo que es más esencial son los cambios domésticos que se requieren simultáneamente, tales como ahorros domésticos aumentados, mejoramiento en la educación pública y un mejoramiento continuo en la distribución de ingresos. Por último, en la tercera sección trato la cuestión más amplia de la integración colombiana en el nuevo sistema hemisférico de intercambio que se encuentra actualmente en el centro de las negociaciones con los Estados Unidos.

#### **De la sustitución de importaciones a la orientación exportadora**

Colombia disfrutó la utilización sustancial de la bonanza cafetera de la pos-Segunda Guerra Mundial para liberalizar sus importaciones, después de la susti-

\* Miembro del Council of Foreign Affairs. (Traducción al español: Arlene Tickner y Diana Pardo).

tución forzosa de importaciones impuesta por la Gran Depresión. De hecho, el porcentaje de las importaciones en el producto total de Colombia creció de 17% en 1945-1949 a 21% en 1950-1954<sup>1</sup>. En 1951 se utilizó la devaluación, no para corregir un déficit en la divisa extranjera sino como una oportunidad para reducir la protección arancelaria. Mientras que la industria doméstica se expandió a una tasa alta durante este período, su expansión se dio con base en la prosperidad inducida externamente, más que por un control vigoroso del acceso a las importaciones.

En el último análisis, "en el caso colombiano, el peso de una economía agraria y agroexportadora con una amplia posición en la estructura productiva y en los círculos de poder actuó en sí como una restricción en contra de un sesgo excesivo a favor de los industriales"<sup>2</sup>. La sustitución de importaciones se convirtió más en una estrategia generalizada de modernización que se extendía también al sector agrícola. En Colombia, el sector cafetero estaba sujeto a menores tasas de impuestos y menos discriminación que en Brasil; como resultado, mayores ingresos de la tasa de cambio especial poco favorable para el café encontraban su camino de regreso a los productores mismos del grano.

Así, el cociente de la tasa de cambio de exportación del café a la tasa de importación fue significativamente mayor en Colombia que en Brasil: fue .9 o más, cayendo a comienzos de los años sesenta a sólo .8, aproximadamente. Segundo, dado que las exportaciones del café estaban creciendo, la tasa colombiana de importación era comparativamente más sobrevaluada en relación con el nivel de inflación ajustada para 1963 que en el caso de Brasil. Tercero, el sesgo en contra de las exportaciones en Brasil era mucho más fuerte en Colombia, medido por el cociente de importación a las tasas de cambio de exportación.

Estas últimas dos características ayudan a diferenciar al proceso de sustitución de importaciones aplicado en Colombia. No había ningún mecanismo de subasta de la divisa extranjera ni utilización de un sistema de tasa múltiple como el que se implementó en Brasil. Había mayor sobrevaluación en Colombia, como resultado de una tasa de cambio fija, e inflación doméstica modesta, con la consecuencia de que el volumen de las importaciones aumentó modestamente. Simultáneamente, había menores impuestos para el sector exportador y se suministraban menos incentivos a la producción industrial doméstica a costa del sector exportador.

Tanto por su fobia a la inflación y la etapa de desarrollo industrial en la que se encontraba, Colombia persiguió una respuesta más ortodoxa a las presiones sobre la balanza de pagos: simplemente frenaba el crecimiento doméstico para regular la demanda de importaciones. Se apoyaba constantemente en la macroeconomía de *stop-go* durante este período, junto con el liderazgo no agresivo del sector público. Como consecuencia, con la excepción de los aumentos de precios de 20 y 30% de la pos-devaluación, registrados a mediados de 1957 y a comienzos de 1963 respectivamente, Colombia experimentó una estabilidad comparativa de precios con tasas de inflación de aproximadamente 5%.

Estos resultados ayudan a calificar el argumento de Jeffrey Sachs para una orientación exportadora de Asia basada en las presiones de sectores rurales más extensivos a favor de unas tasas de cambio menos sobrevaluadas<sup>3</sup>. Un sector

rural grande en Colombia no apoyó las políticas más agresivas en la tasa de cambio. No lo hizo por dos motivos. Primero, el café no era un producto dinámico con una demanda internacional en rápida expansión; una política racional de explotación del monopolio, como la que se intentó en Brasil y Colombia, no involucraba la competencia de precios de una tasa de cambio subvalorada. Segundo, la pregunta central se convirtió no en la tasa de cambio absoluta, sino el impuesto implícito cobrado al sector<sup>4</sup>. Este era el tema principal del debate, en el cual, como era de esperar, los intereses cafeteros colombianos salieron mejor librados. La causalidad de Sachs supone un mercado internacional altamente competitivo y un sector rural no organizado. Son precisamente estas características las que diferencian a América Latina de Asia del Este, cuestionando por lo tanto la validez de la simple distinción del sector rural-urbano. Más bien, era la necesidad de cobrar impuestos de manera indirecta al importante sector rural en América Latina, dado que la imposición directa de impuestos era imposible, lo que hacía de la sobrevaluación de la tasa de cambio un instrumento particularmente llamativo.

Las críticas subsiguientes del modelo de desarrollo de la sustitución de importaciones no deberían borrar sus logros positivos durante el período de 1950 a 1965. Los estimativos de Maddison indican un crecimiento promedio *per cápita* de 1.6% por año en Colombia durante este intervalo. De igual importancia, en vista de los ataques dirigidos hacia la ineficacia de la industrialización durante este período, es el aumento estimado de la productividad total de factores. A pesar de que los estimativos son necesariamente imprecisos, éstos sugieren que había un progreso tecnológico claro, y no simplemente un mayor uso de los insumos. Los aumentos de toda la economía en Colombia, incluyendo los atribuibles a la educación, fueron al tenor del 1.2% por año durante el período de 1956 a 1967<sup>5</sup>.

Para comienzos de los años sesenta, también era claro que las exportaciones de lento crecimiento se estaban volviendo un impedimento progresivamente más serio tanto al crecimiento sostenido como a la estabilidad macroeconómica. La devaluación en la tasa de cambio que se requería para resolver dificultades recurrentes en la balanza de pagos se traducían en una inflación acelerada. Como resultado, en 1967 Colombia introdujo políticas de liberalización comercial, acompañadas por reformas fiscales. En este punto hay que señalar la introducción de una tasa de cambio sujeta a una continua devaluación con el fin de evitar las consecuencias de una progresiva sobrevaluación.

Los años de finales de los sesenta y comienzos de los setenta representaron el cúmulo de los logros económicos históricos y de posguerra. El aumento en producto *per cápita* de 3.8% anual para Colombia era más alto de lo que se había logrado antes. Este crecimiento se estructuraba sobre dos bases. La primera eran las reformas domésticas que mejoraban el rendimiento fiscal. La otra era la reforma externa, en particular, incentivos a las exportaciones que ayudaban a aliviar restricciones de cambio que habían vuelto improductivo al modelo de sustitución de importaciones de manera creciente. Esta coyuntura particular también se veía favorecida por una economía internacional en expansión: los términos de inter-

cambio eran favorables, pero también lo era el acceso a los flujos crecientes de capital privado y público.

El gobierno formaba parte de la solución en vez del problema. En Colombia, Carlos Lleras Restrepo, un nuevo presidente preocupado por la renovación económica, implementó acciones enérgicas en lo que inicialmente parecía ser la dirección opuesta, ej. la imposición de controles sobre las importaciones y la resistencia frente a presiones del FMI para que se devaluara la moneda a tasas de cambio realistas. No obstante, lo que emergió fue una tasa de cambio de flotación sucia (*crawling peg*) y subsidios para las exportaciones menores que eran la base de la diversificación y aumento de los ingresos colombianos de cambio.

La liberalización interna y externa era secundaria frente a un conjunto más estable de reglas, un papel amplio —de hecho en expansión— pero sensato en términos fiscales para el sector público y un nuevo compromiso político al crecimiento de las exportaciones como un componente importante de la estrategia económica. La industrialización y la participación ampliada en la economía global ya no serían contradictorias. Colombia veía con optimismo al área de libre comercio andino como una fuente de mayor y más eficiente intercambio en manufacturas, pero nunca se concretaron estas expectativas. El desarrollo liderado por exportaciones del estilo asiático estaba todavía lejos de contemplarse durante este período.

El volumen de las exportaciones aumentó un 5.7% por año, mientras que las importaciones crecieron casi idénticamente al producto por 6.5%. Las exportaciones menores ampliaron su participación, pero el sector cafetero todavía representaba una mayoría de las exportaciones del país en 1973. Las entradas de capitales, principalmente de fuentes oficiales, también aumentaron. Una reducción gradual de las restricciones sobre importaciones acompañó la mayor disponibilidad de divisas. Esta aproximación colombiana a la liberalización de importaciones recibió muchos elogios de un analista contemporáneo que escribió en 1974: "En retrospectiva, la experiencia colombiana rescata el argumento a favor del gradualismo en la liberalización de importaciones cuando va de la mano con la expansión de las exportaciones. No fue necesario dismantlar el sistema de protección antes de que dicha expansión de las exportaciones pudiera generarse. La sabiduría de evitar las medidas de choque, controlando al mismo tiempo las políticas de manejo macroeconómico, sigue siendo relevante para las políticas anti-inflacionarias"<sup>6</sup>.

No obstante lo anterior, esta breve edad de oro terminó al enfrentarse a las arduas condiciones económicas internacionales puestas en marcha con la primera crisis petrolera de finales de 1973. A pesar de una dependencia sobre la deuda externa mucho menor que la de la mayoría de sus vecinos, junto con un perfecto récord de pago, Colombia no logró manejar su integración en la economía internacional de una manera totalmente satisfactoria. Esta deficiencia se volvió mucho más notable en los años difíciles de los ochenta que a finales de la década de los setenta.

El camino de los ingresos limitados de capital era una opción disponible para Colombia durante los turbulentos años setenta, cuando los precios subie-



ron rápidamente primero a finales de 1973 y de nuevo en 1979, ya que el país había sido un exportador modesto de petróleo; su balanza de pagos no se vio casi afectada en 1974, aunque se estableció alguna limitación sobre las importaciones a finales del año a raíz de la pérdida de reservas. En 1975, el aumento en los precios del café como resultado de una congelada en Brasil fue un segundo factor; ahora Colombia se beneficiaba de una bonanza no anticipada. Un tercer elemento fueron los ingresos crecientes por el tráfico de drogas ilícitas. El problema colombiano, a diferencia del hemisferio como un todo, se convirtió en el acomodo a un *boom* externo en vez del ajuste a un impuesto petrolero sustancial.

Las preocupaciones del gobierno se enfocaron en la reducción contracíclica de los efectos domésticos de *spillover* más que en la explotación inmediata de la bonanza. Dicha cautela surgió por un lado de experiencias previas con los *booms* en el precio del café, y por otro de la sensibilidad frente a la inflación doméstica. En un entorno internacional de precios crecientes, el último factor recibió un gran impulso. La revaluación de la tasa de cambio se utilizó como forma de controlar la inflación interna; afortunadamente, las autoridades gubernamentales rechazaron préstamos ofrecidos por los bancos internacionales que hubieran hecho mucho más difícil la situación hacia el futuro.

La principal consecuencia fue un crecimiento doméstico más lento. La industria sufrió su menor tasa de expansión con relación a los ingresos totales desde los años veinte. Primero, la competencia de importaciones, legal e ilegal, se volvió más sustancial. En segundo lugar, los precios relativos de los alimentos subieron notablemente, cambiando la estructura de la demanda. Tercero, las exportaciones de los productos industriales sufrieron un revés considerable a raíz del doble golpe de menores subsidios y apreciación en la tasa de cambio. Todo esto resultó en una reducción de la tasa de inversión fija entre 1974 y 1980, a pesar de aumentos en los ahorros del sector público<sup>7</sup>.

A pesar de lo anterior, las tasas de crecimiento registradas entre 1973 y 1980 se compararon favorablemente con períodos anteriores en Colombia, y con los países en desarrollo en general. Los ingresos *per cápita* aumentaron en 2.9% anuales. Sin embargo, irónicamente el país estaba encaminado hacia severos problemas en la próxima década. Después de haber rechazado las oportunidades para recibir préstamos a comienzos de la década, Colombia aumentó su exposición de manera notable para finales de la misma. Entre comienzos de 1979 y finales de 1981, la deuda externa del país aumentó por más de 70%; habiendo evitado la primera ronda de financiación abundante después de 1973, a medida que los gastos gubernamentales condujeran a la expansión de la demanda doméstica diseñada para mejorar el rendimiento económico, cayó víctima de un segundo ofrecimiento.

El intento de alcanzar los logros anteriores contribuyó a una creciente vulnerabilidad. Cuando las condiciones económicas internacionales eran favorables, como habían sido entre mediados de los años sesenta y 1973, Colombia podía darse el lujo de estar más orientada hacia el exterior de una forma gradual y controlada. Después, cuando las condiciones se volvieron más amenazantes, estas políticas fueron inadecuadas para facilitar el ajuste necesario. La bonanza

cafetera, junto con los ingresos externos de capital, escondieron la magnitud del problema. Durante los años ochenta esta realidad se hizo aparente de manera dolorosa.

Definitivamente, los años ochenta pusieron en marcha atrás el patrón de crecimiento económico de años anteriores. La producción colombiana *per cápita* logró un pobre avance de 1.2% por año entre 1980 y 1991. ¡Pero este era casi el mejor rendimiento en América Latina! Como se mencionó anteriormente, Colombia adquirió otra distinción: era el único país en la región que logró cumplir con sus obligaciones externas de forma continua, sin tener que recurrir al rescate organizado por el FMI en colaboración con los bancos comerciales.

La explicación del rendimiento pobre, en términos absolutos, pero relativamente bueno de Colombia durante los años ochenta es el haber evitado la crisis de la deuda, por un lado, junto con su continua susceptibilidad a la especialización en exportaciones de productos de consumo, por el otro. Hasta el período de 1983 a 1987, el lento crecimiento del café todavía constituía la mitad de los ingresos totales por exportación. Solamente después de 1984, la tasa de cambio real se devaluó significativamente —un 50%— como incentivo a las otras exportaciones menores. Desde ese momento, el volumen de exportaciones de otros productos aumentó. Pero Colombia está lejos del modelo de Japón, con el cual soñaron los formuladores de política en América Latina durante los años setenta.

Más bien, la política macroeconómica, y por lo tanto el apoyo a la demanda interna, siguieron relacionados a circunstancias exógenas. En 1986, un mejoramiento significativo en el precio del café fue acompañado por una tasa de crecimiento de 5.8%, la más alta de la década, junto con una menor inflación. El declive subsecuente en los precios de las exportaciones significó una expansión más lenta. La deuda siguió expandiendo después de 1984, y llegó a representar el 45% del producto en 1988, en comparación con menos del 20% en 1980. Era casi una repetición de la experiencia del Brasil a finales de los setenta de la deuda liderada por la deuda, con la diferencia de que Colombia adquirió la suya después de que las tasas de interés habían bajado de los niveles alcanzados anteriormente en los ochenta. Lo que se hizo clara fue la necesidad de un cambio más decisivo en la política colombiana.

### Un nuevo comienzo

El crecimiento relativamente continuo experimentado por Colombia después de la Segunda Guerra Mundial esconde serias limitaciones que han impedido una expansión mayor. En el frente doméstico, el factor central ha sido un crecimiento bajo y algunas veces aún negativo, de la productividad; la otra cara de la moneda ha sido un nivel incrementado de la proporción del *ratio* agregado de capital producto. En el frente internacional, el crecimiento del comercio ha sido limitado: el aumento de las exportaciones no tradicionales no logró expandirse a otros sectores de manera satisfactoria. Como consecuencia, mientras que América Latina en general incrementó el crecimiento real de las exportaciones en un 50% entre 1970-1980 y 1990-1995, en Colombia no hubo ningún aumento.

Estos factores contribuyeron eventualmente a un cambio de política en Colombia. En febrero de 1990 el gobierno de Barco, con el apoyo del Banco Mundial y el probable sucesor presidencial César Gaviria, anunció el Programa de Modernización Económica, diseñado para incrementar la expansión económica y para reducir la tasa de inflación agregada. En el centro del programa, como en otros países de América Latina, estaba el compromiso de una reforma comercial, aunque inicialmente concebida de una manera gradual. La siguiente administración de Gaviria aceleró el proceso de reducción de aranceles, extendió la liberalización al sector agrícola, y concluyó varios tratados con Chile, México y Venezuela. Un conjunto de reformas fue adoptado por cambio constitucional para mejorar el sector público, modificar el sistema de pensiones y proveer una mayor libertad para la inversión extranjera. Una nueva economía liberalizada fue visualizada pero al estilo colombiano: con la excepción de una significativa reducción de los aranceles, las otras modificaciones fueron introducidas de manera gradual<sup>8</sup>.

Estos cambios anticipados no se han realizado completamente. El sector agrícola experimentó unos choques significantes a la economía en 1992. Luego vino el reto a la continuidad del presidente Samper, la cual ha resultado ser un disturbio virtualmente desde los primeros días de su elección. En tercer lugar, está la necesidad de acomodarse al crecimiento de la cuota de exportación de petróleo, y su precio más alto, que ha empezado a influenciar la balanza de pagos. En cuarto lugar, y relacionada con lo anterior, ha sido la apreciación del peso desde 1996 lo que ha obstaculizado aparentemente la expansión de las exportaciones no tradicionales y ha impedido la planeada diversificación estructural de la composición de las exportaciones colombianas. Quinto, el ingreso sustancial de capital extranjero durante los tres últimos años ha equilibrado la creciente brecha entre exportaciones e importaciones, llevando a un déficit de la cuenta corriente que se aproxima actualmente a un 5% del PIB.

Por último, la dinámica de la respuesta colombiana en años recientes también se ha visto afectada por la creciente incompatibilidad entre las actividades ilegales de drogas y la modernización económica. El tráfico de drogas se ha convertido en un reto abierto para el orden público y para la capacidad de gobernar, y ya no sólo un factor inquietante en la balanza de pagos y una importante fuente de contrabando. Las implicaciones para la inversión privada y la expansión potencial concomitante de comercio de manufacturas son claramente negativas. Ha afectado profundamente las relaciones del Estado colombiano. Este nuevo factor se añade a la dificultad convencional pero persistente de definir un estilo apropiado de integración en la economía internacional.

Actualmente, a mediados de 1997, los temas políticos más urgentes parecen haberse resuelto parcialmente: el presidente Samper terminará su mandato el próximo año, y es factible que se implementen nuevas acciones hasta ese entonces para combatir el tráfico de drogas. Pero los principales interrogantes económicos continúan. Éstos se reducen fundamentalmente en dos temas. El primero es si la transición de Colombia a una mayor exportación de petróleo impedirá los esfuerzos de desarrollar una transición suave hacia la venta de un grupo más diversificado de bienes manufacturados en el exterior? Segundo, ¿será posible

alcanzar el crecimiento requerido en el ahorro doméstico para que el desarrollo pueda proceder a una mayor tasa? Claramente, la entrada sustancial de recursos extranjeros, aunque muy por debajo de los niveles con los que contaba México con anterioridad a su colapso en 1994, son parcialmente desviados hacia el consumo y posponen la transición.

Para 1996 con precios más altos para el petróleo, las exportaciones petroleras constituyeron un 30% del total de las ventas en el exterior; el café, por el contrario, fue sólo la mitad de importante. Las exportaciones no tradicionales subieron a cerca de la mitad del total; en 1986, diez años antes, sólo representaron un cuarto. El sector industrial ha sido responsable de alrededor del 80% del total, con la mayoría del crecimiento proveniente de subcategorías de químicos, maquinaria y equipos. El mayor requisito que se presenta para Colombia en los próximos años es la habilidad de evitar una tasa de cambio sobrevaluada que pueda obstaculizar las exportaciones no tradicionales. El índice de la Cepal de la tasa de cambio real efectiva, utilizando precios al por mayor, como se debe, muestra un valor preliminar para 1996 que se había apreciado en un 13% desde 1990; la Investigación Global UBS muestra más del 16% de apreciación en 1996<sup>9</sup>.

En términos más generales, Colombia debe asegurar la continuidad de su estrategia de comercio exterior pos-1991. Como caso virtualmente único entre los países latinoamericanos, Colombia evitó las peores consecuencias de la sustitución de importaciones y mantuvo la exportación continua de productos basados en los recursos naturales y la agricultura. Ese mismo estilo debe ser extendido para la continuación de la venta de bienes del sector manufacturero. No es necesario, ni muy posible, repetir la experiencia de desarrollo liderado por las exportaciones de casos asiáticos. Pero se requiere una estrategia de exportación adecuada, asegurando el incremento regular de las exportaciones a tasas del 6 o 7% anuales. Esa continuidad asegurará la permanencia de nuevos mercados. Un requisito esencial es evitar la sobrevaluación y dependencia de la política de tasa de cambio sobre precios del petróleo, como sustituto de los precios anteriores del café. Uno se debe beneficiar del recurso sin ser víctima de la "enfermedad holandesa". Hay que notar que México, inicialmente dependiente de las exportaciones de petróleo, ha reducido el porcentaje de ingresos de petróleo a una pequeña parte de sus ganancias totales.

Un esfuerzo concertado para incrementar los ahorros internos es igualmente importante para las políticas futuras. La acumulación extranjera puede asistir pero sólo marginalmente. Este es un asunto tanto para la política doméstica como la internacional. Por un lado, los ingresos de capital de corto plazo pueden ser desestimulados, como ha sido el caso de Chile, y hasta cierto punto Colombia también. Pero más importante es la necesidad de desarrollar una acumulación doméstica más amplia y regular. Las tasas de ahorro del nivel de los sesenta son inadecuadas para los noventa. Lo que se requiere es un incremento sustancial en el ahorro público a través de la reducción de los gastos gubernamentales actuales, los cuales pueden ser asignados a la inversión del sector privado.

Lo anterior es totalmente contrario a la práctica de Colombia y América Latina en el pasado. El sector público era el destinatario de los excedentes del

sector privado. Ahora es el excedente del sector público que mejor debe ser asignado por decisión privada. Esto no quiere decir que el gasto colombiano en educación, salud y otras inversiones en capital humano se deba reducir. Todo lo contrario. Estos gastos son requisitos esenciales para el continuo crecimiento económico del país. Lo que es esencial es que el gasto público incrementado para el consumo sea reducido. Esto siempre es más difícil. Pero Colombia está comenzando un proceso prometedor de descentralización fiscal que puede contribuir potencialmente a este objetivo mayor. Cuadrar asuntos de política internacional no es suficiente. Esa es la verdadera lección del éxito asiático.

### La integración económica latinoamericana

Colombia ha asumido una posición activa frente a las medidas recientes hacia la expansión del comercio interregional que ha caracterizado a América Latina en los últimos cinco años como otra faceta de su movimiento hacia la liberalización internacional. En primera instancia, está la modificación del Grupo Andino existente desde 1969. Luego está la creación del Acuerdo del Grupo de los Tres con México y Venezuela en 1994. Y finalmente, está el impulso generado por el Acuerdo en Miami de 1994 en el cual todas las naciones hemisféricas, excepto Cuba, acordaron una eventual área de libre comercio para las Américas para el año 2005.

El Grupo Andino se formó inicialmente con la intención de extender la sustitución de importaciones de un contexto nacional a uno internacional. Tal estrategia estaba destinada inevitablemente a fracasar. Por más de dos décadas la expansión comercial fue limitada; y Chile se retiró, tres años después del dramático cambio de política con el asesinato de Allende en 1973. A comienzos de los noventa con el compromiso de una reducción arancelaria y una expansión comercial, las actividades del Grupo revivieron. Las exportaciones con la renombrada Comunidad Andina han incrementado de un 4% en 1990 a un 11% en 1996. Esto involucra una combinación de uniones aduaneras entre Colombia, Ecuador y Venezuela con una amplia zona de libre comercio exceptuando Perú. Gran parte de la dinámica para la reducción arancelaria común y la expansión comercial ha sido infortunadamente influenciada por las circunstancias políticas y económicas de los últimos años: la oposición de Venezuela a la centralización inicial de la autoridad de parte de Fujimori en el Perú, el debilitamiento de la economía en Venezuela, y el conflicto fronterizo entre Perú y Ecuador son ilustrativos.

La inserción de México en el Nafta conllevó a las negociaciones exitosas con Colombia y Venezuela para conformar el Grupo de los Tres en 1994. Este acuerdo contiene reducciones de niveles arancelarios más selectivas así como más duraderas, con una aplicabilidad mucho más limitada que en otras negociaciones. En cierto grado, es más un acuerdo político que uno económico: el comercio entre los tres países constituye una proporción limitada del comercio total. Uno podría clasificar similarmente los esfuerzos por establecer un acuerdo colombiano con Chile.

Estos esfuerzos regionales han hecho parte de las dos características que definen la estrategia colombiana en años recientes: la reducción de la protección arancelaria doméstica y una consecuente búsqueda por un papel internacional más amplio. Inevitablemente, la relación crecientemente hostil con los Estados Unidos ha puesto énfasis en la asociación regional. Adicionalmente, la capacidad de los Estados Unidos de aprobar la autoridad negociadora de "la vía rápida" ha tendido a crear una nueva estructura alternativa en meses recientes. Por primera vez existe una seria posibilidad de una relación comercial suramericana como parte inicial de un proceso de dos etapas de integración: la parte concluyente involucraría una negociación para combinarse con el Nafta. La agrupación suramericana es una progresión del rápido avance de Mercosur tanto comercial como diplomáticamente. Brasil y Argentina se han integrado sustancialmente en los últimos años a tal punto que su comercio, conjuntamente con Paraguay y Uruguay, ahora representa el 22% de las exportaciones. Chile y Bolivia se han asociado como miembros especiales adicionales. Incluyendo esos países el total interno de 1996 alcanza a un 27%. Adicionalmente, más que todo como resultado de la iniciativa de Brasil, se espera que Venezuela se asocie en 1997. Otros países restantes, incluyendo Colombia, seguirán algún tiempo después. Los países andinos se pusieron de acuerdo en la Conferencia de Río en septiembre de 1996 para concluir un acuerdo de libre comercio con Mercosur.

En preparación para la conferencia de ministros, en Belo Horizonte, Brasil ha buscado enfatizar una estrategia diferente para la integración regional. Este país propone un horizonte triple. Primero vendrá la discusión y el acuerdo para facilitar las relaciones comerciales; se intentará bajar los costos de transporte y el paso de la frontera. Luego viene la discusión sobre los códigos de comportamiento internacional, que varían desde barreras técnicas al comercio hasta el trato hacia la inversión extranjera. Sólo en la última etapa habría negociaciones sobre barreras arancelarias y compras gubernamentales. Tales discusiones del próximo siglo ocurrirían presumiblemente luego de que el grupo comercial de Suramérica se hubiera formado.

En contraste, Estados Unidos hubiera preferido un programa de negociación más acelerado, con discusión simultánea de todos los temas. Ha estado ansioso de asegurar que cualquier acuerdo vaya más allá del nivel de convenio logrado bajo las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio. Las áreas específicas incluyen temas de acceso de mercados, normas de inversión, armonización aduanera, liberalización de servicios, etc. Lo que obviamente ha limitado la persuasividad de la posición de los Estados Unidos es la ausencia de autoridad por la vía rápida que pueda llevar las negociaciones hacia una aprobación legislativa final.

Algunos factores adicionales han entrado a la discusión. Uno de ellos es la cuestión de la eficiencia relativa del acuerdo de Mercosur. Recientemente, el Banco Mundial ha publicado críticas que sostienen que una buena parte del muy expandido comercio entre Argentina y Brasil es una desviación y no una creación de intercambio. Por otra parte se ha defendido la agrupación principalmente desde el Banco Interamericano de Desarrollo, pero también desde otras

fuentes latinoamericanas<sup>10</sup>. La forma como uno enfoque los acuerdos existentes ayuda claramente a determinar cómo uno pueda ver el futuro.

Gran parte de la validez de las conclusiones depende del punto de partida del análisis. Yeats admite que "aunque las políticas de Mercosur son distorsionarias en relación con lo que se hubiera podido alcanzar, éstas bien han podido ser positivas, relativas a la posición donde los países miembros comenzaron"<sup>11</sup>. Robert Devlin capta la realidad de la situación al argumentar que la otra cara es "que no es como si los aranceles preferenciales distorsionales se hubieran impuesto repentinamente, alterando el estado de libre comercio universal. Por el contrario, las economías del Mercosur estaban altamente protegidas y enfrentaban serias imperfecciones en los mercados a los cuales exportaban. Mercosur debe ser considerado como un 'vaso medio lleno' y no 'un vaso medio vacío'"<sup>12</sup>. Es claro que esto falta por ver, considerando más aún desde que Brasil se ha visto forzado a extender barreras en contra del creciente flujo de importaciones. La estrategia de Mercosur hará una gran diferencia, puesto que posiblemente ayudará a determinar el crecimiento comercial futuro no sólo dentro de los países miembros actuales sino también de los que potencialmente ingresen en el futuro.

Este interrogante acerca de la compatibilidad de subgrupos regionales existentes y potenciales con un objetivo más amplio de libre comercio hemisférico es fundamental. Y es directamente relevante a Colombia y su deseo de participar en una agrupación que pudiera proveer abundantes oportunidades para un crecimiento continuado de las exportaciones. En el último análisis uno busca hacer de un "regionalismo abierto" un desarrollo viable. Esencialmente, esto quiere decir que otras metas tales como una democracia efectiva, una mejor distribución del ingreso, y un creciente ingreso *per cápita* se deben hacer compatibles con la integración comercial. No hay contradicción entre estos objetivos. Todo lo contrario. Una integración regional efectiva puede proveer una base importante para lograr todos estos fines.

## Una palabra final

América Latina y dentro de esa agrupación, Colombia, se encuentran en un momento crítico. Se han aplicado nuevos enfoques en la política económica tanto a nivel interno como externo a través de los últimos años. Los próximos cinco años probablemente serán fundamentales. Se alcanzarán y se incrementarán decisiones básicas acerca de la estrategia internacional futura. Sus consecuencias se volverán aparentes muy pronto.

## NOTAS

1. José Antonio Ocampo (ed.), *Historia económica de Colombia*, Bogotá, 1987, p. 253.
2. Ocampo (ed.), *ibid.*, p. 260.
3. Jeffrey Sachs, "External Debt and Macroeconomic Performance in Latin America and East Asia", *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 2, 1985.

4. R. Nelson, T.P. Schultz y R. Slighton, *Structural Change in a Developing Economy*, Princeton, 1971, pp. 249 ss. hacen este mismo punto.
5. Para Colombia, ver Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Economic and Social Progress in Latin America*, 1989, p. 1.982.
6. Carlos Díaz Alejandro, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia*, Nueva York, 1976, p. 251.
7. Yo sigo la discusión de Ocampo en *Historia Económica*, pp. 278-79. Ver también, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Economic and Social Progress*, 1989, pp. 150 ss.
8. Se siguió la discusión de Ocampo en *Historia Económica*, pp. 278-279. Ver también, *Economic and Social Progress*, 1989, Banco Interamericano de Desarrollo, p. 150.
9. Cepal, *Preliminary Overview of the Economy of Latin America and the Caribbean*, 1996, p. 43; UBS Global Research, *Latin American Perspectives*, enero 9, 1997, p. 21.
10. Alexander Yeats, "Does Mercosurs Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements," World Bank Policy Research Working Paper 1729, febrero 1997; Inter-American Development Bank, *Integration and Trade in the Americas*, diciembre 1996.
11. *Ibid.*, p. 29.
12. *Integration and Trade*, *op. cit.* p. 7.



## LAS RELACIONES DE INVERSIÓN COLOMBO-ESTADOUNIDENSES

Gary Hausfauer\* y Barbara Kotschwar\*\*

Este ensayo examina las relaciones de inversión entre Colombia y Estados Unidos a la luz de la situación económica actual de Colombia. El enfoque principal se centra en la inversión directa extranjera (IDE) que entra a Colombia. Los determinantes principales de la inversión extranjera son los fundamentos macroeconómicos de un país, el grado de estabilidad y el régimen de inversión. Mientras que Colombia tiene una historia de un buen comportamiento macroeconómico, junto con uno de los rendimientos económicos más estables en América Latina, y aunque el país ha liberalizado sus políticas hacia la inversión extranjera recientemente, no ha sido particularmente exitoso en la captación de flujos de inversión extranjera. En este ensayo se analizan las razones por las cuales se debe eso y se ofrecen algunas recomendaciones.

### El rendimiento y la estabilidad macroeconómica colombiana

Colombia ha sido uno de los países más exitosos en América Latina en términos de sus políticas macroeconómicas. Durante la "década perdida" de los ochenta la economía colombiana creció por encima de 3% anualmente —en contraste al descenso experimentado en la mayoría de países latinoamericanos. Colombia fue el único país latinoamericano capaz de evitar una reprogramación formal de su deuda. La inflación promedio ha sido moderadamente alta, alrededor de un 20% al año, pero relativamente estable. En efecto, como se demuestra en la Tabla 1, la estabilidad alrededor de los valores de tendencia ha sido un sello de la economía colombiana, comparada con otras economías en América Latina en las últimas dos décadas.

El buen desempeño económico ha continuado en años recientes, como se muestra en la Tabla 2. En 1995 la economía creció más del 5%, aunque en 1996 el índice bajó a sólo 2%. La mayoría de los pronósticos esperan un crecimiento de más de 5% en 1997. No obstante, están empezando a surgir algunos problemas de fondo. El superávit fiscal de 1994 se convirtió en un déficit del 4% para

\* Investigador del Institute for International Economics.

\*\* Consultora de la OEA. (Traducción al español: Arlene Tickner y Diana Pardo).

1996, con la preocupación de que esta tendencia continuara en 1997. La inflación, que en 1994 fue de 22,6%, se mantiene cerca del 20%, a pesar de la política del "peso fuerte". El déficit en la cuenta corriente excede el 5% del PIB.

**TABLA 1**  
ESTABILIDAD EN AMÉRICA LATINA  
(Desviación estándar de series en porcentajes)

	Crecimiento del PIB 1970-1992	Inflación 1980-1994	Tasa de Cambio Real 1970-1992
Colombia	0,4	4,0	2,0
Venezuela	2,3	23,0	5,4
Argentina	2,5	749,9	20,2
Brasil	3,1	627,8	3,7
México	1,4	39,0	6,2
Chile	4,0	7,1	12,6

Fuente: Patricia Correa, *The Colombian Economy in the 1990s*, trabajo presentado en la Reunión Anual de la Asociación Económica del Sur, noviembre 1995.

A pesar de que la economía colombiana se desaceleró en 1996, el Banco de la República se ha rehusado a aflojar la política monetaria hasta que el gobierno de Samper adopte medidas creíbles para parar el creciente déficit fiscal. En septiembre de 1996, la administración Samper anunció planes para privatizar cuatro plantas eléctricas y para vender una proporción minoritaria en Cerro Matoso, la cuarta mina de níquel más grande del mundo, por un valor esperado de US\$1.28 billones. Aún está por verse si éstas medidas presagian una reforma fiscal duradera, o son solamente un arreglo coyuntural.

**TABLA 2**  
COLOMBIA: INDICADORES MACROECONÓMICOS

	1994	1995	1996	1997F
PIB (\$ billones)	60,5	65,7	67,7	71,2
Crecimiento real del PIB	5,7	5,3	3,0	5,2
Salida de petróleo (barriles/día)	454	585	611	630
Déficit presupuestal (% PIB)	0,8	-2,0	-3,5	-4,0
Inflación anual (final del período)	22,6	19,5	21,6	19,0
Tasa de cambio (pesos/US\$)	831	991	1006	1159
Balance comercial (\$ billón)	-2,6	-3,1	-2,5	-2,0
Cuenta corriente (% PIB)	4,9	-5,8	-7,1	-5,1
Reservas extranjeras (excl. oro, \$ billón)	7,8	8,4	8,1	8,1
Cubrimiento de importaciones (meses)	8,0	7,4	7,8	7,9
Deuda externa (% exportaciones)	21,9	24,0	25,5	27,8

Fuente: Unidad de Comercio, OEA, SBC Warburg Latin American Monthly 1997, estimativos por autores.

En cualquier caso, las amenazas más serias al desempeño de la economía colombiana provienen de la actividad de la narcoguerrilla y de la corrupción asociada con ésta. La batalla política respecto a la certificación de Colombia por los Estados Unidos se intensificó en 1997, con las críticas públicas al gobierno actual de Colombia realizadas por el embajador de los Estados Unidos Myles Frechette y el secretario de Estado asistente Robert Gelbard. Como era de esperar, Colombia fue descertificada el 28 de febrero de 1997. Mientras que los castigos inmediatos son pequeños, el daño a la IDE a largo plazo podría ser severo. Las consecuencias reales de la descertificación surgen de una alta percepción internacional de inestabilidad. Dado que esta es la segunda descertificación anual que recibe Colombia, luego de la certificación condicional otorgada por razones de seguridad nacional en 1995, los inversionistas pueden desconfiar de las perspectivas que tiene Colombia a mediano plazo.

En una encuesta realizada por Roberto Steiner y Ursula Giedion a 152 firmas con participación extranjera en su estructura de capital, los determinantes macroeconómicos más importantes de la inversión extranjera citados por las firmas fueron "un nivel de crecimiento económico sostenido y aceptable" y "un nivel de inflación tolerable y estable". Estos resultados son familiares. Sin embargo, más de un tercio de las firmas citaron la situación de orden público como el impedimento más grande al aumento de sus niveles de IDE.

### El contexto de las políticas y tendencias generales en la IDE

El régimen de inversión extranjera colombiano es relativamente liberal en la actualidad. Los principios básicos incluyen tratamiento nacional para inversionistas extranjeros; acceso a virtualmente todos los sectores económicos; y aprobación automática de inversión hacia el interior. Los límites y permisos para los envíos de las ganancias han sido abolidos.

El régimen actual contrasta con el sistema que existió desde los sesenta hasta 1991. Durante el período anterior, la inversión extranjera en Colombia era regulada por la Decisión 24 del Grupo Andino, anunciada por la Junta del Acuerdo de Cartagena (Junac) —uno de los arreglos más restrictivos en América Latina y conocido por sus efectos negativos sobre la inversión extranjera. En 1991 la Decisión 24 fue remplazada por la Decisión 291 de la Junac, la cual liberalizó los regímenes andinos de inversión extranjera. Nuevas regulaciones bajo la Decisión 291 están orientadas hacia la promoción de la inversión extranjera, ofreciendo un trato y eliminando la mayoría de las restricciones sobre los envíos de capital y ganancias, y abandonando el concepto de sectores reservados.

Uno podría esperar que los flujos de inversión extranjera en Colombia hubieran incrementado desde comienzos de los noventa, debido a estas políticas de liberalización tan significativas y a los antecedentes macroeconómicos. Sin embargo, como lo muestra la Tabla 3, desde los noventa el monto total de la IDE medido en dólares ha crecido menos del 8% por año —menos que en los ochenta y setenta. En otras palabras, en los noventa el monto de la IDE ha crecido a una tasa respetable pero no espectacular, y ciertamente no a la tasa que se esperarí­a con el nuevo contexto de políticas. Fuera de los sectores minero y petrole-

ro, las entradas de IDE, como porcentaje de la formación bruta de capital fija permanece alrededor de los bajos dígitos sencillos (Tabla 4).

**TABLA 3**  
RESUMEN DE INVERSIÓN EXTRANJERA EN COLOMBIA 1970-1993

	1970	1975	1980	1985	1990	1993	Promedio de índices de crecimiento anual		
							1970-1980	1980-1990	1990-1993
Total									
con minas y petróleo	457	633	1.061	2.231	3.500	4.328	8,8%	12,7%	7,3%
sin minas y petróleo	448	618	1.007	1.495	1.961	2.705	8,4%	6,6%	12,2%

**Fuente:** Roberto Steiner y Ursula Giedion, "Characteristics, Determinants and Effects of Foreign Direct Investment in Colombia" en Manuel Agosin (ed.), *Foreign Direct Investment in Latin America*, IDB, 1994, Tabla 4.2.

La perturbación social asociada con la actividad de la narcoguerrilla constituye una razón para un crecimiento regular de la IDE. Otra razón es que todavía se aplican reglas especiales en los sectores de petróleo y minero —los dos sectores más grande de la IDE. El petróleo es más notable. La participación extranjera requiere de la asociación con el gobierno colombiano, y la ganancia del gobierno colombiano es uno de los más altos porcentajes en el mundo, alrededor del 80-85%<sup>13</sup>. En 1989 se tomó la decisión de limitar la inversión en el sector petrolero, decretando que la ganancia de un asociado extranjero sería reducida en cualquier campo de petróleo con producción acumulada mayor de 60 millones de barriles. Hasta 60 millones de barriles las ganancias son compartidas por igual entre el gobierno y el inversionista extranjero. La parte del gobierno (recaudada por la compañía de petróleo estatal Ecopetrol) aumenta en la medida en que la producción acumulada crece, alcanzando un nivel máximo del 70% cuando la producción llega a 150 millones de barriles. Adicionalmente, los asociados extranjeros son gravados por una fórmula que responde al valor de la producción, y no a la cantidad de ganancias. El efecto combinado es el de aumentar las utilidades del gobierno al rango de 80-85%. No obstante, la IDE que entra a Colombia está concentrada en los sectores minero y petrolero (cerca del 60% en años recientes). Probablemente la IDE petrolera sería aún más alta con un sistema de repartición de utilidades más relajado.

A finales de 1996, el ministro de Minas anunció planes para aflojar su esquema de "escala deslizante" recortando las utilidades petroleras del gobierno. El gobierno también anunció la intención de privatizar el brazo del transporte nacional de gas de Ecopetrol. Estas propuestas generaron una fuerte oposición por parte de los sindicatos del sector petrolero y todavía no han sido implementadas.

Hasta hace unos años, la inversión en el sector financiero de servicios era severamente restringida. Este sector es tan liberal ahora como la mayoría de los otros, y es responsable del 28% del monto total de la IDE fuera del sector minero y petrolero (ver Tabla 5). Hasta 1990, nuevas inversiones extranjeras eran prohibidas en el sector financiero. Sin embargo, en 1989, Colombia experimentó una

TABLA 4  
RESUMEN DE FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA EN COLOMBIA 1970-1993

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	
<b>Total</b>																									
con minas y petróleo	105	44	39	20	24	48	53	116	43	113	122	188	147	313	417	1.160	886	546	184	619	500	366	729	750	
sin minas y petróleo	96	40	39	20	23	48	41	113	42	95	98	138	61	106	134	49	69	-4	16	158	182	145	214	368	
<b>Importancia de la IDE en la economía</b>																									
Flujos totales como un porcentaje de la formación de capital bruto		3,3	2,8	1,3	1,2	2,4	2,2	4,1	1,2	2,6	2,2	3,0	2,2	4,8	6,6	19,6	14,6	8,8	2,5	8,7	7,5	6,1	10,8	9,0	
Flujos totales (sin minas y petróleo) como un porcentaje de la formación de capital bruto		2,9	2,8	1,3	1,1	2,4	1,7	4,0	1,2	2,2	1,8	2,2	0,9	1,6	2,1	0,8	1,1	-0,1	0,2	2,2	2,7	2,4	3,8	4,7	

Fuente: Roberto Steiner y Ursula Giedion, "Characteristics, Determinants and Effects of Foreign Direct Investment in Colombia" en Manuel Agosin (ed.), Foreign Direct Investment in Latin America, IDB, 1994, Tabla 4.1.

crisis bancaria severa y la Ley 55, que había regido este sector, fue remplazada por la Ley 45 en 1990. La Ley 45 reformó significativamente las condiciones de inversión, concediendo mayor flexibilidad en términos operativos, fortaleciendo los mecanismos de control y vigilancia, y permitiendo a los extranjeros ser dueños de cualquier porción del capital de una institución financiera. El régimen actual provee virtualmente un trato nacional a los inversionistas extranjeros.

**TABLA 5**  
MERCADO DE IDE EN LOS SECTORES DISTINTOS DEL MINERO Y PETROLERO,  
POR SECTOR ECONÓMICO 1980-1995  
IDE a costo histórico, excluyendo la IDE minero y petrolero (US\$ millones)

	1980	1985	1990	1995*
<b>Total</b>	1.007	1.495	1.916	4.824
<b>Sector Primario</b>	11	12	22	78
Agricultura	11	12	22	78
<b>Sector Secundario</b>	750	1.127	1.485	2.487
Comida, bebidas y tabaco	78	158	212	383
Textiles, cuero y ropa	40	50	56	110
Químicos, caucho y plásticos	289	494	590	1014
Minerales, metales y combustibles	54	82	102	279
Maquinaria	191	207	330	454
Otras manufacturas	98	136	196	247
<b>Sector Terciario</b>	246	356	408	2.256
Comercio distributivo	96	138	169	362
Transporte y comunicaciones	32	32	34	308
Finanzas y seguros	102	163	159	1.332
Otros servicios	16	22	47	254

\* Las figuras de 1995 son a junio de 1995

Composición del IDE no minero y petrolero (porcentaje)

	1980	1985	1990	1995*
<b>Total</b>	1.007	1.495	1.916	4.824
<b>Sector Primario</b>	1%	1%	1%	2%
Agricultura	1%	1%	1%	2%
<b>Sector Secundario</b>	74%	75%	78%	52%
Comida, bebidas y tabaco	8%	11%	11%	8%
Textiles, cuero y ropa	4%	3%	3%	2%
Químicos, caucho y plásticos	29%	33%	31%	21%
Minerales, metales y combustibles	5%	5%	5%	6%
Maquinaria	19%	14%	17%	9%
Otras manufacturas	10%	9%	10%	5%
<b>Sector Terciario</b>	24%	24%	21%	47%
Comercio distributivo	10%	9%	9%	8%
Transporte y comunicaciones	3%	2%	2%	6%
Finanzas y seguros	10%	11%	8%	28%
Otros servicios	2%	1%	2%	5%

(Continúa página siguiente)

(Continuación Cuadro 5)

**Mercado de IDE en Venezuela por sector económico, 1980-1995**

IDE al costo histórico (millones de US\$)

	1980	1985	1990	1995*
<b>Total</b>	1.604	1.547	3.578	6.822
<b>Sector Primario</b>	28	38	189	212
Agricultura	28	38	189	212
<b>Sector Secundario</b>	989	1.140	2.731	3.943
Comida, bebidas y tabaco	232	273	556	691
Textiles, cuero y ropa	43	21	40	50
Químicos, caucho y plásticos	245	321	704	818
Minerales, metales y combustibles	112	153	457	651
Maquinaria	294	321	824	1.239
Otras manufacturas	64	52	150	494
<b>Sector Terciario</b>	587	368	658	2.667
Comercio distributivo	121	60	260	263
Transporte y comunicaciones	23	14	14	189
Finanzas y seguros	173	113	115	1.600
Otros servicios	270	182	268	615

**Composición del IDE (porcentaje)**

	1980	1985	1990	1995*
<b>Total</b>	1.604	1.547	3.578	6.822
<b>Sector Primario</b>	2%	2%	5%	3%
Agricultura	2%	2%	5%	3%
<b>Sector Secundario</b>	62%	74%	76%	58%
Comida, bebidas y tabaco	14%	18%	16%	10%
Textiles, cuero y ropa	3%	1%	1%	1%
Químicos, caucho y plásticos	15%	21%	20%	12%
Minerales, metales y combustibles	7%	10%	13%	10%
Maquinaria	18%	21%	23%	18%
Otras manufacturas	4%	3%	4%	7%
<b>Sector Terciario</b>	37%	24%	18%	39%
Comercio distributivo	8%	4%	7%	4%
Transporte y comunicaciones	1%	1%	0%	3%
Finanzas y seguros	11%	7%	3%	23%
Otros servicios	17%	12%	7%	9%

Fuente: IRELA/IDB, *Foreign Direct Investment in Latin America in the 1990s*, 1996.

La IDE en el sector manufacturero ha crecido, pero este es un sector en el que Colombia se encuentra notablemente retrasada. La participación de la IDE manufacturera (el llamado sector secundario) en el total de IDE fuera de los sectores minero y petrolero bajó de alrededor de 75% en los ochenta a cerca del 50% en 1995 (Ver Tabla 5). En muchos sentidos, el clima de políticas motiva la IDE en el sector manufacturero. Empresas extranjeras de manufactura se han situado en Colombia para suplir el crecimiento continuo del mercado doméstico, atribuible a políticas macroeconómicas razonables. Colombia también ha servido como

una plataforma atractiva de exportación hacia el mercado regional andino, especialmente a Venezuela, lo cual ha sido complementado por políticas comerciales enfocadas hacia el exterior. En la década de los noventa, Colombia intensificó sus relaciones con Venezuela a través del Pacto Andino revitalizado. Colombia y Venezuela conjuntamente con Bolivia y Ecuador forman parte de la nueva Área Andina de Libre Comercio. Desde 1992, Colombia y Venezuela han tenido un intercambio comercial libre entre sí. Con México, forman el Grupo de los Tres (G-3). A pesar de los entornos internos y externos de políticas favorables, la manufactura ha decrecido en términos relativos como atracción para la IDE.

De nuevo, el impacto depresivo de la actividad narcoguerrillera debe ser mencionado. Inclusive la violencia ocasional puede ser altamente perturbadora para gerentes, expertos profesionales y la fuerza laboral. Otra parte de la razón es el amplio giro estructural de la actividad económica desde la manufactura hacia el sector de servicios. Esto se ilustra comparando la estructura de la IDE en Colombia (excluyendo minería y petróleo) con su estructura en Venezuela (la cual por razones de política excluyen virtualmente a la IDE del sector petrolero, a pesar de que las restricciones comienzan a relajarse lentamente). La comparación aparece en la Tabla 5. En ambos países la participación de la IDE en el sector manufacturero disminuyó fuertemente en los noventa. Por otro lado, la participación en servicios, particularmente financieros y de seguros, incrementó significativamente. En otras palabras, parte del trayecto de la IDE en el sector manufacturero puede ser atribuido a tendencias regionales e inclusive mundiales. Pero nosotros no tomamos esas tendencias, o la actividad de la narcoguerrilla como una explicación adecuada del desempeño menos óptimo del crecimiento de la IDE manufacturera en Colombia.

### Los regímenes tributarios comerciales y de tasa de cambio

Fuera del sector petrolero el régimen tributario en Colombia con respecto a la IDE es bastante razonable. Las compañías extranjeras sólo están sujetas a pagar impuestos sobre los ingresos generados dentro de Colombia. El impuesto sobre la renta para las corporaciones y sucursales extranjeras es un común 30%. Esto es menor que el promedio del impuesto corporativo latinoamericano de alrededor del 36%<sup>14</sup>. Un impuesto de retención en la fuente también se cobra sobre las remesas de dividendos (y un impuesto paralelo se cobra sobre las remesas de sucursales). El impuesto de remesas fue reducido del 12% en 1993 a un 7% en 1996. Se suspende totalmente para aquellas remesas provenientes de ingresos que se hayan reinvertido por 10 años o más. En el sector petrolero el impuesto sobre remesas fue reducido del 15% en 1993 al 12% en 1996.

En general el régimen tributario fuera del sector petrolero se ubica en el lado favorable de las prácticas normales. Si bien no está permeado con los incentivos encontrados frecuentemente en los países asiáticos, el régimen tributario no es oneroso. Por lo tanto, el crecimiento regular de la IDE en el sector manufacturero no tiene explicación en un nivel de impuestos excesivo.



El régimen comercial también se ha liberalizado. El arancel promedio (no ponderado) de 44% en 1990 fue recortado a un 11.4% en 1995. La mayoría de compañías pueden obtener maquinaria, equipo e intermediarios industriales sin pagar penalidades arancelarias significativas. Este acceso facilita la integración colombiana a los mercados exportadores mundiales. Un resultado es que las exportaciones han crecido de manera estable aunque a una tasa no espectacular de cerca del 8% anual desde 1990.

El régimen cambiario es la principal razón por la cual la IDE manufacturera y las exportaciones no han tenido un mejor desempeño. Entre 1990 y 1996 el peso fue devaluado de 502 pesos por dólar a 1.037 pesos por dólar (promedio del período para ambos años), constituyendo una devaluación del 107%. Durante el mismo período la inflación colombiana acumulada fue del 260% mientras que la inflación acumulada de Estados Unidos fue sólo del 20%. El resultado de esto es que en términos reales relativos al dólar el peso se ha revaluado en más de un 100% desde finales de 1990. Una revaluación real de este tamaño tiende a desestimular la actividad manufacturera dentro de Colombia junto con la IDE y las exportaciones de productos manufacturados.

Una investigación reciente realizada en un contexto distinto sugiere una tasa de respuesta sorprendentemente alta de la IDE a las tasas de impuestos<sup>15</sup>. La tasa de respuesta puede llegar a ser tan alta como una elasticidad de 3 lo cual significa que una baja del 1% en la tasa de impuestos (ej. del 27% de las utilidades corporativas bajando a 26% de las utilidades corporativas) puede generar un incremento de un 3% en el monto de la IDE (ej. de 1.000 millones a 1.030 millones). Si existe una tasa de respuesta tan alta a cambios en los impuestos corporativos parece posible que la revaluación real del peso de la magnitud que experimentó Colombia ha limitado considerablemente la IDE, especialmente en el sector manufacturero.

Naturalmente, la política cambiaria se diseña para tener muchas funciones aparte de la de estimular la actividad manufacturera. En Colombia la tasa de cambio ha sido utilizada en parte como "un anclaje nominal" con la intención de reducir una inflación persistente. Hasta ahora la inflación ha permanecido tercamente alta a pesar de la revaluación del peso. A pesar de todo el Banco de la República ha podido continuar con su política de anclaje nominal debido a que crecientes exportaciones de petróleo y narcóticos, y grandes flujos de capitales de portafolio (que con frecuencia no se distinguen estadísticamente de las narcoexportaciones) le han dado al Banco de la República una posición relativamente cómoda en términos de reservas internacionales. El cubrimiento todavía está en cerca de 8 meses de las importaciones, a pesar de grandes déficit en la cuenta corriente en 1994 y 1995 (cerca del 5% del PIB en ambos años).

### **Flujos de IDE hacia Colombia: una comparación con otros países de América Latina**

Colombia es uno de los seis receptores más grandes de flujos de IDE en América Latina hoy en día. No obstante, los flujos de IDE son modestos en relación con

las cifras mundiales. El flujo mundial total fue de US\$226 billones en 1994, del cual Colombia recibió 1.5 billones<sup>16</sup>. Esta cifra, aunque reducida, es considerablemente mayor que aquella de mediados de los ochenta, debido al descubrimiento de sustanciales reservas petroleras nuevas. En términos de los flujos de IDE hacia adentro de todas las fuentes, el desempeño de Colombia desde 1990 se sitúa en la mitad de los países de América Latina (Tabla 6). El desempeño de Colombia ha sido mejor que el de Argentina, Brasil y Venezuela, peor que el de Chile y Perú y similar al de México.

**TABLA 6**  
FLUJOS DE IDE EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA EN TODAS LAS FUENTES  
(en millones de US\$)

	1990	1991	1992	1993	1994	promedio crecimiento
						anual
						1990-1994
México	2.632	4.762	4.933	4.901	7.978	32%
Argentina	1.836	2.439	4.179	6.305	1.200	-10%
Brasil	901	972	1.580	802	2.241	26%
Chile	590	623	711	891	2.533	44%
Colombia	500	574	790	950	1.504	32%
Perú	41	-7	127	349	2.695	185%
Venezuela	451	1.916	692	372	993	22%

Fuente: Unctad, *World Investment Report*, 1995.

En términos específicos de las relaciones colombo-estadounidenses, Colombia se ha convertido en el destinatario más importante de IDE dentro de la inversión petrolera estadounidense en América Latina (ver Tabla 7A). De hecho, el 19% de toda la participación de la IDE estadounidense en América Latina en este sector se sitúa en Colombia, siendo Argentina su más cercano competidor con un 14% (ver Tabla 7B). Pero en términos generales de IDE, Colombia no es un jugador latinoamericano importante. Mientras que el país representa el 8% de la población de América Latina, sólo recibe un 3% de IDE estadounidense en la región. Colombia también contrasta pobremente con Chile, Argentina y Venezuela todos los cuales muestran una mejor relación entre la población y la participación de IDE estadounidense. Argentina, por ejemplo, tiene el 7% de la población y el 6% de la IDE, y Chile con sólo el 3% de la población recibe el 4% de la IDE estadounidense.

### Política estadounidense para la inversión directa

Los Estados Unidos no tiene ninguna política con "P" mayúscula para la inversión directa hasta el exterior. La razón tiene más que ver con política que con economía. Dentro del público estadounidense y dentro de los partidos principales hay dos filosofías antagónicas sobre el papel de las corporaciones multinacionales y de sus actividades de inversión global.

TABLA 7A

POSICIÓN DE INVERSIÓN DIRECTA DE ESTADOS UNIDOS HACIA AFUERA SOBRE BASES DE COSTO HISTÓRICO AL FINAL DEL AÑO 1995  
(millones de US\$)

	Todas las industrias			Al por mayor Comercio			Otros Finanzas*	Servicios	Otros Industrias
	Industrias	Petróleo	Manufacturas	Comercio	Banca	Finanzas*			
Todos los países	711.621	69.653	257.589	71.354	30.441	212.089	27.826	42.668	
América Latina	122.765	6.731	35.681	7.967	5.997	55.982	1.296	9.111	
América del Sur	46.970	4.521	24.978	2.831	3.162	5.314	479	5.686	
Argentina	7.962	933	3.576	1.057	839	801	107	648	
Brasil	23.590	827	17.651	746	1.490	2.412	162	302	
Chile	5.510		570	324	434	1.679		2.146	
Colombia	3.414	1.294	1.118	137		309	18		
Ecuador	830	646	127	48			0		
Perú	1.213	101	65	60		1		952	
Venezuela	3.372		1.747	398		82	28	806	
Otro	1.078	243	125	61	195	29			

\* Excepto banca, seguros y finca raíz.

Fuente: US Department of Commerce. *Survey of Current Business*, julio 1996, volumen 76 No. 7 Tabla 3.

TABLA 7B

COMPARACIÓN DE LA POBLACIÓN Y DEL MERCADO DE IDE DE ESTADOS UNIDOS EN AMÉRICA LATINA, 1995  
(porcentaje de población y mercado de IDE en América Latina)

	Todas las industrias			Al por mayor Comercio			Otro Industrias
	Industrias	Petróleo	Manufactura	Comercio	Banca	Finanzas	
México	20%	11%	2%	11%	0%	4%	19%
Argentina	7%	6%	14%	13%	14%	1%	7%
Brasil	35%	19%	12%	9%	25%	4%	3%
Chile	3%	4%	0%	4%	7%	3%	24%
Colombia	8%	3%	19%	2%	0%	1%	0%
Ecuador	2%	1%	10%	1%	0%	0%	0%
Perú	5%	1%	2%	1%	0%	0%	10%
Venezuela	5%	3%	0%	5%	0%	0%	9%
Otro	0%	1%	4%	1%	3%	0%	0%

Fuente: US Department of Commerce, *Survey of Current Business*, julio 1996, Volumen 76, No. 7, Tabla 3.

Las figuras de población están tomadas del Banco Interamericano de Desarrollo, *Economic and Social Progress in Latin America*, Reporte de 1996, Tabla 1A.

Según la escuela de pensamiento populista una gran proporción de la actividad de las corporaciones multinacionales es motivada por la búsqueda de menores salarios y de regulaciones menos exigentes. Una vez ubicadas en el exterior estas firmas eliminan empleos que de otra forma se destinarían para los trabajadores estadounidenses. Más aún, las firmas sacrifican constantemente la fuerza laboral en una localidad en contra de la fuerza laboral de otra localidad en un esfuerzo por recortar sus costos laborales. Finalmente, las firmas ejercen presión sobre aquellas jurisdicciones con elevadas regulaciones ambientales, de seguridad, y de salud, para que estén a la par con el clima de negocios más amistoso de las jurisdicciones con menores estándares. En general la escuela populista encuentra mucho de qué criticar acerca de la inversión extranjera.

En contraposición, la escuela de pensamiento del establecimiento enfatiza los beneficios de los negocios globales. Las compañías multinacionales exportan más hacia aquellos países en los cuales tienen afiliados extranjeros. La producción y distribución mundiales permiten a las firmas distribuir los costos de investigación y desarrollo y de administración central en mercados más grandes. Las firmas con influencia global tienden a ser más innovadoras, pagar mayores salarios, tener mejores condiciones laborales, y prestar más atención al medio ambiente. Contrario a la visión populista, las compañías multinacionales no buscan países con bajos salarios (la inversión de las multinacionales en la India, China, y África es muy reducida); en cambio se concentran en las naciones de altos niveles salariales. Mientras que la evidencia económica apoya fuertemente el enfoque del establecimiento, los autores más llamativos, como William Grieder, y políticos como Patrick Buchanan que captan la atención, han mantenido viva la visión populista. Esta situación se remonta al menos hasta los inicios de los setenta en la política estadounidense. El resultado es un *impasse*. El gobierno estadounidense no estimula ni desestimula la inversión extranjera hacia afuera, y los economistas neoclásicos aplauden el resultado: en sus modelos, la mejor política es permitir que las compañías decidan si quieren invertir en casa o en el exterior. Pero la política estadounidense no refleja el triunfo del pensamiento neoclásico principalmente. Más bien, refleja un balance relativo entre las fuerzas en pro y en contra de la inversión extranjera.

El principal instrumento de política que afecta la inversión extranjera por parte de las firmas estadounidenses son los impuestos sobre los ingresos de inversión extranjera obtenidos por subsidiarias y sucursales de multinacionales estadounidenses. En balance, el sistema tributario estadounidense es bastante más complejo y algo más oneroso que la tributación japonesa, alemana, francesa o británica. Las diferencias reflejan unas victorias menores de los populistas al escribir leyes tributarias estadounidenses. Hasta ahora, estas diferencias no son lo suficientemente grandes como para recortar seriamente la inversión de las multinacionales estadounidenses en el exterior; son más una incomodidad que una limitante.

Por otro lado, los programas de promoción de las exportaciones e inversiones estadounidenses siempre han sido reducidas y con enfoques limitados comparados con los programas de promoción de otros países de la OECD. Notable-

mente, el Banco de Importaciones-Exportaciones (Ex-Im Bank) estadounidense financia una porción mucho menor de exportaciones (alrededor del 5%) que los programas japonés y francés (cerca del 20%). La Corporación Estadounidense de Inversión Privada Externa (OPIC) nunca ha orientado sus políticas hacia firmas multinacionales. Al contrario, ofrece seguros de riesgo político a firmas pequeñas y medianas que extienden sus operaciones hacia el exterior. Al contrario de los programas de ayuda bilateral de muchos países, el programa de ayuda estadounidense no se utiliza tanto como una herramienta de promoción de exportaciones. En su lugar, por razones políticas el programa está enfocado hacia unos países determinados (la mayoría en el Medio Oriente), y unos programas selectos de alivio a la pobreza. Hasta cierto punto, los ministros del gabinete y los presidentes de Estados Unidos pueden defender los intereses comerciales de firmas estadounidenses particulares en sus viajes al exterior —por ejemplo en asegurar la obtención de contratos mayores. Pero los oficiales estadounidenses no son hábiles para dichas iniciativas. Más aún, la revelación de alianzas vergonzosas entre el Partido Nacional Demócrata y firmas extranjeras ha reducido el entusiasmo político para la vocería comercial estratégica. Para un futuro predecible, las exportaciones y las iniciativas de inversión estadounidenses estarán reducidas a la esfera del acceso a los mercados barreras —comerciales y de inversión más bajas y regímenes regulatorios más transparentes.

### Consecuencias de la descertificación

En febrero 28 de 1996, Colombia fue “descertificada” junto con Afganistán, Burma, Nigeria, Siria, e Irán —lo que significa que el gobierno no estaba cooperando completamente con los Estados Unidos para suprimir el comercio de narcóticos<sup>17</sup>. Belice, Líbano y Pakistán fueron igualmente descertificados, pero se les exceptuó de acciones adversas por parte de Estados Unidos por “razones de interés”. Una descertificación sin excepción tiene varias implicaciones. Primero, implica un voto negativo obligatorio de parte de los Estados Unidos contra préstamos hacia los países descertificados en los bancos multilaterales de desarrollo. Requiere que el 50% de ciertos tipos de asistencia estadounidense sea retenida. El mandato también incluye sanciones frente a otras formas de asistencia estadounidense, como asistencia no-alimentaria bajo la Ley Pública 480, financiación del Ex-Im Bank, así como casi toda la demás asistencia con la excepción de ayuda humanitaria y asistencia contra los narcóticos. A las compañías estadounidenses que buscan hacer negocios en Colombia les es negado el acceso a los programas de la OPIC. El presidente también tiene la opción de imponer sanciones comerciales al país en cuestión, aunque en el caso de Colombia éstas no se materializaron. Sin embargo, lo más importante es el efecto de proyección: el país es reprendido en el escenario internacional.

El impacto económico directo de la descertificación es relativamente pequeño, dado que Colombia recibe muy poca asistencia bilateral de los Estados Unidos, aparte de dinero destinado a combatir el narcotráfico. No es un usuario

mayor de los créditos del Ex-Im Bank y no depende en gran parte de los bancos multilaterales de desarrollo (los cuales, en cualquier caso, pueden seguir prestando aunque Estados Unidos vote "no").

**TABLA 8**  
FLUJOS DE IDE DE ESTADOS UNIDOS A LOS PAÍSES ANDINOS, 1980-1994  
(flujos netos, millones de US\$)

	1980-1984	1985-1989	1990-1994
Grupo Andino	321	-510	771
Colombia	240	-473	169
Perú	130	-78	-41
Venezuela	-62	7	569

No obstante lo anterior, la posibilidad de sanciones comerciales futuras es más preocupante. Estados Unidos es un socio comercial importante para Colombia, tal como se refleja en la Tabla 9. En 1995 Estados Unidos compró 34% de los bienes colombianos, y suministró casi el 40% de la de importación colombiana de mercancías. Como socio comercial, Colombia es menos importante para los Estados Unidos, comprendiendo sólo el 1% aproximadamente del enorme mercado estadounidense. Si los Estados Unidos utiliza sanciones comerciales en el futuro, Colombia podría ser excluida del ATPA (Acta de Preferencias Arancelarias Andinas) para empezar. Esto eliminaría el tratamiento preferencial del que disfrutaban bienes como las flores actualmente, una de las exportaciones no tradicionales de mayor vigor de Colombia. Las preferencias del ATPA cubren alrededor de US\$25 millones de comercio al año —no una gran cifra, pero tampoco tan pequeña.

Mientras tanto, a pesar de lo que pueda suceder en el área de las sanciones comerciales futuras, la actividad narcoguerrillera, junto con la descertificación, proyectan de por sí una sombra sobre la IDE en Colombia. Sin embargo, el hecho de que la IDE ha sido suprimida por una combinación de circunstancias políticas adversas y una política fuerte frente al peso no implica que Colombia tenga problema atrayendo capital extranjero. En efecto, Colombia ha sido capaz de financiar un déficit en la cuenta corriente del orden del 5% del PIB, manteniendo al mismo tiempo sus reservas y gestionando una apreciación real del peso. Esta combinación demuestra la voluntad de Nueva York y Londres de suministrar capital financiero. Otra indicación es el rendimiento de la bolsa de valores en 1996-1997, (Tabla 10). Los eventos políticos adversos han ejercido poca o ninguna presión negativa sobre los precios de las acciones. En efecto, la tendencia para el último año ha sido para arriba.

TABLA 9

COLOMBIA: COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS  
(en millones de US\$ y como porcentaje del total)

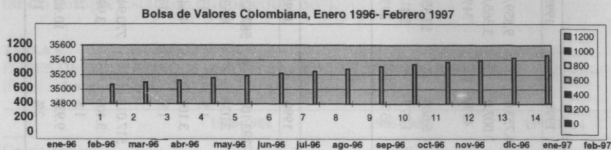
	1970	1975	1980	1985	1990	1995
<b>Exportaciones</b>						
Al mundo	729	1.470,2	1.945,0	3.551,8	6.753,0	9.859,0
A Estados Unidos	265	468,4	1.069,3	1.165,9	3.007,0	3.365,0
Participación de Estados Unidos	36%	32%	55%	33%	45%	34%
<b>Importaciones</b>						
del mundo	844	1.495	4.663	4.131	5.589	13.859
de Estados Unidos	404	645	1.840	1.457	1.979	5.418
Participación de Estados Unidos	48%	43%	39%	35%	35%	39%

ESTADOS UNIDOS: COMERCIO CON COLOMBIA Y VENEZUELA  
(en millones de US\$ y como porcentaje del total)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995
<b>Exportaciones</b>						
Mundo	43.231	107.586	220.781	213.146	393.106	582.526
Colombia	395	643	1.736	1.468	2.038	4.628
Participación del total de las exportaciones de EE.UU.	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Venezuela	759	2.243	4.577	3.399	3.107	4.641
Participación del total de las exportaciones de EE.UU.	2%	2%	2%	2%	1%	1%
<b>Importaciones</b>						
Mundo	42.452	103.417	256.959	361.620	517.018	770.947
Colombia	286	633	1.327	1.456	3.409	3.992
Participación del total de las importaciones de EE.UU.	1%	1%	1%	0%	1%	1%
Venezuela	1.149	3.869	5.571	6.830	9.938	10.428
Participación del total de las importaciones de EE.UU.	3%	4%	2%	2%	2%	1%

Fuente: IMF *Direction of Trade Statistics*.

**TABLA 10**  
**COLOMBIA: CRONOLOGÍA DE EVENTOS Y EL MERCADO DE VALORES COLOMBIANO**



Fuente: *Economist*, varios números.

#### **Cronología de una crisis:**

Febrero 96 - El Consejo Electoral Nacional investiga ambos candidatos presidenciales. El fiscal general Valdivieso abre cargos contra Ernesto Samper.

Marzo 96 - Estados Unidos descertifica a Colombia.

Abril 96 - El ministro de Hacienda Guillermo Perry renuncia.

Julio 96 - Estados Unidos revoca la visa al presidente Samper.

### **Recomendaciones**

Un mejor desempeño de la IDE no puede ser un objetivo central del gobierno colombiano. Demasiados temas requieren de una atención prioritaria. Sin embargo, un clima mejorado de inversión y más IDE pueden contribuir a un crecimiento más rápido y diversificado de la economía colombiana. En ese sentido, recomendamos tres cambios de política. Primero, se debe eliminar el sesgo de la política monetaria desde 1990 a favor de una apreciación real utilizando el peso fuerte como ancla nominal contra la inflación. Esta reconsideración está justificada por el lento crecimiento de la actividad manufacturera y el gran déficit de la cuenta corriente. Aunque no estamos sugiriendo una depreciación real del peso, recomendaríamos más estabilidad en el valor real futuro del peso.

Segundo, recomendamos que Colombia intensifique su posición como un centro de actividad manufacturera, y al mismo tiempo que tranque las presiones inflacionarias a través de la abolición de los impuestos de importación. No es necesario que Colombia espere a las negociaciones del ALCA para profundizar las reducciones arancelarias. Esto puede hacerse más rápidamente de manera unilateral, para ventaja de Colombia. Los ingresos por concepto de aranceles pueden ser remplazados por impuestos de valor agregado e impuestos al consumo. Colombia debe motivar a sus socios del Pacto Andino para que bajen igualmente sus aranceles, en beneficio del mercado regional.

Tercero, recomendamos la eliminación del impuesto a los ingresos corporativos en la actividad manufacturera y de servicios. Esto podría estar acompañado de un aumento sustancial en los aportes de los empleadores a la seguridad social, con miras a crear un sistema de seguridad social completamente financiado (destinado a nombre de los empleados como un programa de contribución definido) y con el objetivo de mantener el balance fiscal general. La abolición del impuesto de los ingresos corporativos representaría un factor de atracción



para la inversión, tanto doméstica como extranjera. En gran medida contrastaría la imagen política negativa que Colombia ha adquirido.

Todas estas propuestas son controversiales, particularmente las recomendaciones para abolir el impuesto sobre la renta corporativa. La Tabla 11 resume las principales fuentes de ingresos, como porcentaje del PIB, para 1993. La información disponible no distingue entre impuesto sobre la renta corporativa recogida sobre el petróleo e impuesto corporativo recogido en los sectores manufacturero y de servicios. Asumimos que la mitad del impuesto corporativo es recolectado del sector petrolero (probablemente un estimativo bajo) y que este impuesto permanecerá intacto. De ahí que la abolición del impuesto de renta corporativa en la actividad manufacturera y de servicios alcance cerca del 2% del PIB.

**TABLA 11**  
ESTRUCTURA DE LA TRIBUTACIÓN COLOMBIANA  
(en billones de pesos actuales)

	1993	Porcentaje del PIB
<b>Ingresos Tributarios</b>	5.270	11%
A. Impuestos Directos	2.318	5%
Impuestos Corporativos	1.904	4%
B. Impuestos Indirectos	3.147	7%
Comercio externo	545	1%
Producción y consumo	2.501	5%
Gasolina	320	1%
Servicios	4	0%
Timbre	15	0%

**Fuente:** Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Centro de Estudios Fiscales, Colombia; Banco de la República.

El número de empleados del sector manufacturero y de servicios en el sector corporativo es alrededor de 2.8 millones y con un salario promedio anual de cerca de US\$ 4.900<sup>18</sup>. El impuesto de seguridad social actual es del 13.5% de la nómina del cual 10.125% (tres cuartos) lo paga el empleador y 3.375% (un cuarto) lo paga el empleado<sup>19</sup>. Como la mayoría de los programas de seguridad social el sistema colombiano se financia con base en un esquema de *Pay as You Go*, lo cual quiere decir que los trabajadores actuales pagan los beneficios de los trabajadores retirados e incapacitados. Nosotros proponemos que se defina un nuevo impuesto de contribución pagado por los empleadores que se debe agregar al impuesto de seguridad social actual. Simultáneamente, a través de una generación los beneficios de seguridad social actuales se deben reducir al nivel mínimo de una red de seguridad social<sup>20</sup>. Eventualmente, el plan de contribución definida por cada empleado costearía la gran parte de sus beneficios pensionales y de incapacidad. Para el impuesto de contribución definido nosotros proponemos un porcentaje inicial del 9% de la nómina o cerca de \$440 para el trabajador manufacturero promedio (9% de \$4.900 es igual a \$440).

Para 2.8 millones de empleados el impuesto de contribución definido suma cerca de \$1.2 billones anuales, o cerca de 2% del PIB. La eliminación del impuesto corporativo de renta (excepto para el petróleo) y una imposición del 9% del impuesto de contribución definido sobre los empleadores, con los ingresos marcados con el nombre de los empleados, no implicaría ningún cambio neto en la tasa nacional de ahorro.

Al mismo tiempo este cambio en la composición tributaria actuaría como un poderoso incentivo tanto para la inversión doméstica como extranjera. Basado en análisis econométricos recientes, sería factible sugerir que los ingresos por inversión extranjera directa se incrementarían en un 2% por cada 1% del recorte en la tasa de impuesto corporativo<sup>22</sup>. El impuesto corporativo actual (fuera del sector petrolero) es del 35%. Si esta tasa se lleva a cero, el ingreso por inversión extranjera directa deberá eventualmente incrementarse en un 70% anual o en \$1.3 billones.

Se conoce menos acerca de la respuesta de la inversión doméstica frente al cambio de la tasa de impuestos corporativos. Probablemente, la tasa de respuesta es menor debido a que las compañías domésticas tienen menores alternativas de localización en su horizonte que las firmas extranjeras. Un porcentaje de respuesta del uno por ciento por cada punto porcentual de cambio en la tasa de impuestos corporativos sería razonable. Esto se traduciría en un incremento de la inversión doméstica en cerca de \$2.5 billones anuales (el nivel actual es de \$7.4 billones anuales).

Una manipulación aritmética sencilla sugiere que la eliminación del impuesto de renta corporativo colombiano (excepto en el petróleo) podría incrementar la inversión en los sectores manufactureros y de servicios de cerca de \$8.2 billones anuales a cerca de \$12 billones anuales aproximándose al 20% del PIB colombiano. Un salto combinado en la inversión extranjera y doméstica estimularía el empleo en los sectores manufactureros y de servicios y tendría un efecto positivo considerable para cambiar el panorama económico de Colombia.

Nosotros reconocemos que nuestra propuesta de un impuesto de contribución definido podría en cierta medida actuar como disuación al empleo de mano de obra. Ciertamente, agregado al impuesto de seguridad social (13.5%) existente y el Fondo de Compensación Familiar (9%) nuestro impuesto de contribución definido (9%) implicaría una carga total de impuesto sobre la nómina del 31.5%. Esto es alto. Sin embargo, el promedio de los salarios de la manufactura en Colombia son muy bajos. A nuestro juicio la inadecuada inversión tiene un mayor efecto sobre el crecimiento del empleo en Colombia que los impuestos sobre la nómina o los porcentajes salariales. Más aún, nosotros enfatizamos que algunos países asiáticos (Taiwan, Hong Kong, Malasia, Singapur) han alcanzado éxitos asombrosos como centros manufactureros en parte porque han combinado impuestos corporativos bajos con altas tasas de ahorro personal que están generalmente reforzados por planes de impuestos de los empleadores.

## NOTAS

13. Manuel R. Agosin, "Foreign Direct Investment in Latin America" en Manuel R. Agosin, ed. *Foreign Direct Investment in Latin America*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1995, p. 15.
14. Steiner, p. 144.
15. H. Grubert y J. Mutti, 1996. "Do Taxes Influence Where US Corporations Invest?" Trabajo presentado a la Conferencia sobre Economía Pública Transatlántica, Amsterdam, Holanda, mayo 29-31. (Revisado agosto 1996), mimeo.
16. Unctad, *World Investment Report*, 1995.
17. Las medidas de cooperación enumeradas en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Narcóticos y Sustancias Psicoactivas incluyen el tomar medidas legales para proscibir o castigar todas las formas de producción y tráfico ilícito de drogas, así como el lavado de dinero; controlar los químicos utilizados en la producción de las drogas ilegales; y cooperar con los esfuerzos internacionales para controlar estas actividades. La ley estadounidense añade a estas medidas el controlar el cultivo, la producción, distribución, venta, transporte y financiamiento ilícito de los narcóticos, lavado de dinero, confiscación de activos, extradición, asistencia legal mutua, cooperación frente al tránsito y cumplimiento de la ley, control de precursores químicos y medidas de reducción de demanda.
18. El dato de \$4.900 por año como promedio de los salarios del sector manufacturero se basa en información del censo de 1993 recolectado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, expresado en pesos de 1988, ajustado por inflación y modificaciones en la tasa de cambio e incluyendo la prima obligatoria (15 días por cada 6 meses trabajados o cerca de \$400 por año). Se debe anotar que otras fuentes estadísticas indican que el salario promedio anual del sector manufacturero es sustancialmente menor.
19. Adicional al impuesto de seguridad social el empleado paga 9% de la nómina al Fondo de Compensación Familiar que beneficia a los hijos menores de los empleados (no se hace distinción entre los empleados con hijos o sin ellos).
20. La reducción se puede lograr ajustando los beneficios en una proporción un poco menor que el valor de la inflación de cada año. Al cabo de una generación los beneficios de seguridad social mínimos podían llegar por ejemplo a un cuarto del paquete típico de jubilación de un empleado y retiros de su plan de contribución definido podrían representar tres cuartos.
21. Gary C. Hufbauer y Dean A. DeRosa, *Costs and Benefits of the Export Source Rules, 1998-2002*, Reporte preparado para el Export Source Coalition, marzo 13, 1997.

## LA DIVERSIFICACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN COLOMBIA: RESPALDO ECONÓMICO PARA UNA MAYOR AUTONOMÍA

*Anna Lea Mejía\**

### **Introducción**

El propósito de este memorando es examinar el estado actual de la inversión extranjera en Colombia, en particular su diversificación, tanto de origen como sectorial. Luego de éste se harán algunas recomendaciones que permitan mejorar la diversificación.

Por tratarse de un análisis pragmático, se prescindirá de los lugares comunes de las teorías sobre la inversión extranjera y sólo se harán referencias puntuales a aquellos aspectos que tengan un vínculo directo con el tema de discusión.

Para un país en vías de desarrollo es natural la importancia de atraer capitales de otros países: es un instrumento para acelerar el desarrollo de su economía. Al no tener el país un suficiente ahorro interno para efectuar las inversiones que se necesitan del sector privado, proporciona un ingreso inmediato de capital. Cuando se trata de una economía emergente, que tiene mucho potencial en el desarrollo industrial, pero que carece de la tecnología la proporciona igualmente.

Colombia no es la excepción a esta situación. Pero adquiere la inversión extranjera un status especial, casi como una espada de doble filo, a raíz de la coyuntura que atraviesa el país debido a sus relaciones presentes con los Estados Unidos. El hegemon regional ha sido tradicionalmente la fuente principal de inversión extranjera en el país (y de hecho en el mundo). Mientras el flujo de capitales estadounidenses a Colombia trae beneficios reales a la economía (incurSIONA en todas las actividades económicas y no se concentra en sectores tradicionales), perpetúa una dependencia económica que se traduce en una pérdida de autonomía política.

Dadas las dos descertificaciones de Colombia por el gobierno de Estados Unidos y la intransigencia de las demandas de aquel gobierno en cuanto se refiere a la lucha anti-drogas, es preciso buscar maneras de reforzar la autonomía política del país. Logrado esto, se podrán buscar y aplicar soluciones a pro-

\* Consultora internacional.

blemas domésticos sin la injerencia desproporcional de un hegemon regional que se inclina cada vez más hacia las presiones económicas para lograr así la ejecución de su propia agenda política.

Es así como este estudio coincide con la premisa de Fernando Cepeda Ulloa: para reforzar la autonomía política se requiere de un "respaldo económico".

La realidad económica actual demuestra que los flujos de inversión extranjera han crecido más rápidamente que los de comercio, el cual ha sido tradicionalmente el principal mecanismo de vinculación de economías. El respaldo económico que puede aportar la inversión extranjera a Colombia se puede conseguir al promocionarse ante sus nuevos socios económicos como un destino favorable de la inversión. En la medida en que tal promoción sea exitosa, el país obtendrá no solamente capital, tecnología, empleo y nuevos mercados para sus exportaciones de productos y servicios (beneficios tradicionales de la inversión extranjera), sino también, y más importante aún en la presente situación, entablará relaciones políticas con nuevos aliados en la arena internacional que lo puedan apoyar en los asuntos que generan conflictos entre Colombia y los Estados Unidos.

### **Situación actual de la inversión extranjera directa en Colombia**

Para efectos de esta discusión, se debe mencionar que la inversión extranjera en Colombia se analiza en tres categorías: la inversión en petróleo y gas (en adelante, inversión minera), la inversión extranjera directa (IED) y la inversión en portafolio. Mientras la inversión minera —que es también IED pero se diferencia por tener un régimen especial— es la forma tradicional de ingreso al país de los capitales foráneos, la IED en los demás sectores económicos del país se registra desde 1967 y la inversión en portafolio es permitida sólo desde 1990. Cabe destacar que la IED empieza a crecer y diversificarse significativamente desde 1992.

Este memorando se enfocará en la IED. No se analizará la inversión minera por afectar esencialmente un sólo sector ni la inversión en portafolio, porque además de experimentar un crecimiento bajo, aunque estable, desde 1992, representa una forma de inversión extranjera que en cantidades excesivas puede generar inestabilidad en la economía por su carácter de corto plazo. En contraste, la IED trae a los demás sectores de la economía la mayoría de los beneficios que se busca en un país en vías de desarrollo e implica un compromiso en el largo plazo por parte de los inversionistas extranjeros con el país receptor. Además, en términos de la diversificación internacional que se pretende, se considera que la IED tiene mucho más potencial de brindar y generalizar los beneficios económicos y, sobre todo, políticos, que puedan surgir de los flujos internacionales de capital.

### ***Crecimiento de la IED***

A pesar de los problemas de imagen del país, la IED en Colombia ha seguido creciendo. Según cifras tomadas de la Balanza de Pagos, en 1990 este rubro representaba el 46% de la inversión extranjera en el país (IED + inversión minera +

inversión de portafolio), de US\$501 millones. En 1996, su participación creció al 61%, a costas de una pérdida de participación de la inversión minera, de un total de US\$3.6 mil millones. Cabe destacar que el crecimiento en el 15% de participación en 6 años principalmente ocurre entre 1994 y 1995, período en el cual la participación creció del 39% al 62%. En términos de valores absolutos, la IED creció de US\$231 millones en 1990 a US\$2.2 mil millones en 1996. Si se suma la inversión minera (US\$1.1 mil millones) y en portafolio (US\$292 millones), la inversión extranjera en Colombia para 1996 llega a los US\$3.61 mil millones, lo cual representa el 4.2% del PIB.

Teniendo en cuenta que en 1992 la meta del gobierno era que la inversión extranjera llegase al 3% del PIB en 5 años, resulta muy vigoroso el crecimiento de ésta al superar la meta en tan sólo 4 años.

### *Diversificación en la inversión extranjera directa*

Otro dato positivo es que el aumento en la IED ha sido caracterizado por una diversificación en términos de fuentes de capital y de destinos sectoriales (a los cuales se hace más adelante referencia). Si se miran las cifras del acumulado histórico de la IED (según registros), se nota que la participación de los Estados Unidos en el total ha disminuido del 51.2% en 1995 al 44% en 1996. En cambio, la participación de la inversión proveniente de América Central y Antillas creció del 16.5% al 20.6% para el mismo período. Adicionalmente, la inversión europea aumentó del 20% al 23.8% en el mismo lapso. La disminución de la participación estadounidense en el acumulado histórico de la inversión casi se duplica si se compara el porcentaje de 1996 con el de 1994, el cual fue de 56.2%.

Si se miran las cifras de los flujos de la IED, se destaca a 1996 como un año récord al crecer de US\$1.3 mil millones en 1995 a US\$1.88 mil millones. En este período la disminución de la participación estadounidense es aún más aguda, bajando de US\$417 millones, 31.6% del total, en 1995 a US\$366, 19.5% del total, en 1996.

### *¿Nuevos socios económicos?*

¿Qué tan cierta es la tendencia de que Colombia tiene nuevas fuentes de capital extranjera? En América Central y Antillas, región que mostró un aumento del 4.1% en su participación en el acumulado histórico de la IED total de Colombia entre 1995 y 1996, el auge se debe principalmente a Panamá y Bermudas, cuyas inversiones entre los dos años crecieron en US\$101.5 millones y US\$37.4 millones, respectivamente. Siendo estos dos sitios conocidos como "paraísos fiscales", es poco probable conocer el verdadero origen de estos capitales para hacer un justo análisis.

Con esto se deja para el análisis de la diversificación de fuentes sólo a la región europea, la cual aumentó su participación en el acumulado histórico en un 3.8% en el período al que se ha hecho referencia. En este caso, el auge se debe principalmente a España y al Reino Unido. El primero invirtió US\$338.5 millones el año pasado, principalmente en el sector financiero, y el último invirtió

US\$85.3 millones en una variedad de sectores desde la agricultura, el minero (oleoductos) a la industria y los servicios. Esta diversificación europea también cuenta con nuevos países inversionistas: Noruega y Liechtenstein invirtieron US\$7.2 millones y US\$9.7 millones, respectivamente, entre 1995 y 1996. Una vez más está un paraíso fiscal, y se aplica lo enunciado en el párrafo anterior.

### *Diversificación de sectores*

Con respecto al destino de la IED, los sectores más favorecidos han sido otros a los tradicionales. La participación en el acumulado histórico de la inversión en industrias manufactureras bajó del 43.8% en 1994 al 41.7% en 1996. En cambio, crecieron las participaciones en el mismo de infraestructura y de servicios. Los incrementos significativos en otros sectores han ocurrido en los siguientes: sector financiero (5.2%); sector de transportes, almacenamiento y comunicaciones (3.0%); el sector de electricidad, gas y agua (1.8%); y el sector de comercio al por mayor (0.9%).

Al inspeccionar las cifras desde la perspectiva de flujos anuales para el período 1992-1996, se encuentra aún más dinámico el comportamiento de la IED en diferentes subsectores de la economía. En primer lugar, aunque haya disminuido la participación de las industrias manufactureras en el acumulado histórico, las cifras de los flujos anuales alumbran inversiones crecientes en subsectores como alimentos, bebidas y tabaco (aumento de 97% en términos absolutos para el lustro); textiles, confecciones y cueros (87.3%); papeles, imprentas y editoriales (96%); químicos, cauchos y plásticos (85.2%); y otras industrias manufactureras (94%).

En estos mismos términos, la inversión en el sector de electricidad, gas y agua aumentó en un 99% —siendo una clara respuesta a las nuevas oportunidades de negocios abiertas por los cambios legales en Colombia—, la del subsector de comercio al por mayor en un 87%, la del sector de transportes, almacenamientos y comunicaciones en un 96% y la del sector financiero en un 78%. Vale la pena mencionar que la inversión en el subsector de bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas creció en un 92% para el mismo período.

Es interesante notar que en cuanto al acumulado histórico de la inversión extranjera excluyendo la inversión minera, ningún subsector de la economía atrae más del 21.6% (explotación de minas y canteras) del total, lo cual sugiere una diversificación sostenida de la IED en el país en lo que se refiere a sectores destinatarios.

En conclusión, el acumulado histórico de la IED en Colombia demuestra una diversificación estable en cuanto a sectores destinatarios y ésta ha crecido en el último año. Los grandes aumentos en los flujos de la IED en 1996 comprueban la reacción de los inversionistas a las oportunidades abiertas por el proceso de privatización en el país. También responden a la licitación de proyectos de infraestructura.

Sin embargo, la desagregación de las cifras de la IED por país sugiere que la diversificación en cuanto a países inversionistas no es tan significativa como la

que se da en los sectores destinatarios. La concentración de los aumentos en participación en cabeza de "nuevos inversionistas" en el año pasado demuestra que la diversificación de las fuentes de capital extranjero es una tendencia reciente, todavía no confirmada, y que es muy probable que la preponderancia de la IED estadounidense continúe en el mediano plazo si no se implementa una estrategia agresiva de atracción de nuevos inversionistas.

De hecho, la Unctad ha identificado como una característica de la tendencia reciente de la inversión extranjera en América Latina el fenómeno de *lumpiness*. Esto se refiere a la volatilidad de las inversiones en la región, según las ofertas de privatización en el año en cuestión. El *lumpiness* también produce cambios repentinos en los inversionistas "líderes" del país de un año al otro. Esto ha caracterizado los aumentos en la IED en países como Argentina, Perú y Venezuela.

Para nuestro caso, parecería el ingreso de España y del Reino Unido en el panorama de nuevos inversionistas como un fenómeno de *lumpiness*. Teniendo en cuenta esta tendencia de la IED en América Latina, vale la pena mencionar que este proceso puede tener mayor presencia en Colombia, ya que el proceso de privatización apenas ha comenzado.

### *Nota sobre las cifras utilizadas*

A esta altura, es importante aclarar una nota sobre las cifras de inversión extranjera en Colombia. Se notará que entre las cifras tomadas de la Balanza de Pagos (US\$2.221 mil millones) y las cifras basadas en registros (US\$1.880 mil millones), existe una diferencia de US\$340 millones, la cual representa el 15% de la cifra más alta. Según estudios realizados por Coinvertir, la entidad nacional encargada de promover la inversión extranjera, esta diferencia se explica por dos razones principales. La primera, las cifras basadas en registros reflejan un rezago de más de un año entre la causación de la inversión extranjera y el registro de la misma. La segunda, las cifras tomadas de la Balanza de Pagos no incluyen el pago de dividendos, mientras que los registros son "netos" de estos dividendos. Adicionalmente a estas diferencias mayores, se pueden presentar otros ajustes menores entre estas dos cuentas. A pesar de estas diferencias, se puede apreciar que el crecimiento de la inversión extranjera según las cifras de la Balanza de Pagos es de 87% entre 1992 y 1996 en comparación con un crecimiento de 82% para el mismo período según cifras de registro. Esto sugiere que la magnitud de la dinámica de crecimiento para los últimos 5 años es confiable, no importa cuál fuente se tome en cuenta.

Finalmente, se debe considerar que los aumentos en registros provienen no solamente de la mayor confianza de inversionistas extranjeros en el país, sino también podrían provenir de causas como las altas tasas de interés, con lo cual los empresarios tratarían de camuflar endeudamiento externo registrándolo como inversión extranjera, sobre todo en la medida en que se aumenten las restricciones con respecto al primero.



### *Retos en la atracción de inversión extranjera*

En el nuevo orden económico internacional, se ha desarrollado una intensa competencia entre los países en vías de desarrollo por la atracción de capitales foráneos. Colombia ha sido afortunada al pertenecer al grupo de países que atrae una cantidad razonable de inversión extranjera. Es así como es catalogada por ejemplo por la *Economist Intelligence Unit* como un país de bajo riesgo para inversionistas, lo cual lo posiciona al lado de Chile en términos del atractivo más alto para capitales extranjeros en América Latina. Esto se debe considerar como una forma de "capital" que Colombia debe saber maximizar en su búsqueda de la diversificación en sus relaciones económicas.

El país también ha sido afortunado en el sentido de que la inversión extranjera que ha entrado se ha esparcido a un gran número de sectores. En contraste, Chile, uno de los países vecinos que más éxito ha tenido en materia de inversión extranjera, ha experimentado la mayoría de su crecimiento en el sector de minería, representando aproximadamente el 60% del total.

Todo ello no obvia el hecho de que Colombia enfrenta mayores retos en la atracción de capitales foráneos. Ya se ha visto cómo los Estados Unidos sigue teniendo el 44% de participación en el acumulado histórico de la IED. A nivel continental, los flujos anuales de inversión son menores que los de países vecinos como Brasil, Argentina y Chile. Esto a pesar del hecho de que Colombia goza de una mayor estabilidad macroeconómica que los dos primeros países. Según cifras estimadas en el informe de Unctad, en 1995 Argentina atrajo US\$3.9 mil millones en inversión extranjera; Brasil, US\$4.86 mil millones; Chile, US\$3.02 mil millones y Perú, US\$900 millones. En el mismo año Colombia recibió US\$2.3 mil millones en inversión extranjera (según Balanza de Pagos). Estas comparaciones ponen a Colombia cuadradamente en el segundo renglón de países en cuanto a la atracción de inversión extranjera.

También en términos de su participación en la inversión extranjera total de sus mayores socios de inversión, Colombia tiene un enorme espacio para crecer. Según cifras de la Unctad, en 1995, se estima que la inversión mundial de los Estados Unidos fue de US\$95.5 mil millones. En el mismo año Colombia recibió casi US\$417 millones de este país, lo cual significa una participación de 0.4% en la inversión mundial de los Estados Unidos. En 1992, esta cifra era de 0.23%. Respecto a la Unión Europea, ésta invirtió un total de US\$132.3 mil millones a nivel mundial en 1995, y Colombia recibió el 0.15% (US\$205 millones). En 1992, ésta había sido de 0.10%.

Finalmente, la participación de Colombia en la inversión de Japón, el cual figura como uno de los tres primeros inversionistas del mundo, sigue siendo casi nula. De un total de US\$55.1 mil millones invertidos hasta 1994 en América Latina, Colombia había recibido US\$154 millones, en 67 proyectos. En este caso, se subraya la importancia del comercio como precursor de la inversión. Las cifras del DIAN hasta 1994 demuestran que sólo el 4.7% de las exportaciones colombianas se dirigen hacia Japón. Esto en comparación con el 36.5% a los EE.UU. y el 30.4% hacia la Unión Europea.

### *Evaluación de la estrategia actual de la atracción de la IED*

Los aumentos que se han dado se pueden atribuir a la estrategia iniciada en 1991 por el gobierno anterior, la cual se basó en tres pilares: primero, la modernización del régimen de inversión extranjera; segundo, la firma de acuerdos internacionales para la promoción de inversión extranjera, el arreglo de disputas y protección de inversiones a nivel bilateral; y, tercero, la creación de una entidad nacional para la promoción de inversión extranjera. Cinco años después, es preciso evaluar esta estrategia, tanto sus resultados como las tareas que quedan por cumplir.

#### *Régimen de la inversión extranjera y clima de negocios*

En cuanto al primer pilar de la estrategia actual, la modernización del régimen de inversión extranjera, éste parece haber sido exitoso. Se hizo automático el proceso de la inversión, eliminando las trabas de aprobaciones, se abrieron casi la totalidad de los sectores económicos a la inversión extranjera (sin límites en la participación foránea) y se les otorgó igualdad de tratamiento a los inversionistas extranjeros con los inversionistas nacionales. Según una encuesta realizada por la *European Round Table of Industrialists* (ERT), Colombia pertenece al grupo de los países "muy abiertos" a la inversión extranjera. También su ritmo de apertura ha sido relativamente rápido en comparación con los demás países compitiendo por la inversión extranjera. En 1996 este ritmo se ha disminuido, tal vez como consecuencia de la apertura casi máxima.

Sin embargo, quedan mejoras importantes en el clima de negocios y de inversión. Resulta común decir que la prioridad de las multinacionales, la fuente principal del alto crecimiento de los flujos de inversión extranjera a nivel mundial, es la estabilidad de las reglas de juego. Y también resulta común decir que en este campo existen las más grandes fallas de Colombia en cuanto a la atracción de la IED. Ha habido permanentes reformas, destacándose las tributarias. Es así como en una encuesta informal realizada por Coinvertir en 1995 a 48 inversionistas establecidos en el país, 12 mencionaron como una desventaja del país la inestabilidad tributaria.

También ha constituido un cuello de botella la interpretación y aplicación del régimen tributario para la industria petrolera (v.gr., aplicación de las exenciones tributarias de la industria petrolera), así como los cambios permanentes en las normas del régimen contractual petrolero (v.gr., caso reciente de BP y el Ministerio de Minas). Finalmente, el aumento repentino de las tarifas impositivas tanto de renta como arancelarias desajustan los análisis financieros que realizan las multinacionales al invertir en el país, pensando que Colombia puede ser su centro regional de operaciones. Y es así como la tarifa de impuesto de renta hasta 1997 sería del 37.5% para ser reducida al 30%. La nueva reforma tributaria la fijó en el 35%.

Como aspecto positivo, para contrarrestar estas variaciones fiscales se incluyó dentro de la reforma un régimen de estabilidad tributaria para la tarifa del impuesto de renta.

El otro obstáculo mayor a la atracción de nuevas inversiones y a la consolidación de las ya existentes es la falta de seguridad en el país. Esto no sólo afecta la inversión extranjera sino toda la actividad económica del país. Por tratarse de un padecimiento general, sólo se pueden amortiguar los efectos de este problema sobre la inversión extranjera, proveyendo información exacta sobre las zonas más peligrosas y maneras de minimizar o prevenir estas circunstancias.

### *Firma de acuerdos internacionales*

En cuanto a la firma de acuerdos internacionales, aunque éste se inició activamente con la ratificación de la *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA) y del *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (Icsid), y la firma y ratificación de tres Tratados Bilaterales de Inversión (BITS), se ha detenido el proceso de negociación de otros tratados. No son claros los efectos directos de estos tratados sobre los flujos de inversión extranjera. Sin embargo, a nivel de América Latina, cifras del Cepal sugieren que los flujos de inversión entre Argentina y Brasil se han incrementado a partir de la firma de un BIT. Esto se puede tomar en cuenta para la atracción de más inversión proveniente de la región.

También es posible que estos tratados tengan más importancia en cuanto a la inversión de pequeñas y medianas empresas (PYMES), las cuales obviamente corren más riesgos al invertir en un país extranjero. Hasta ahora, no existe un mecanismo en el régimen de inversión extranjera de Colombia que reconozca los beneficios de este tipo de inversión. Al estudiar la evolución de la inversión japonesa en los países del sureste asiático, hoy en día la región en el mundo en vías de desarrollo más favorecida por inversionistas extranjeros, es claro que las PYMES jugaron un papel importante en la transferencia de tecnología. Dadas las más altas necesidades de éstas de tener socios locales para dominar el nuevo ambiente de negocios, se acelera la absorción de sus conocimientos por parte del sector privado local. En el largo plazo, el efecto es la creación de una industria nacional más competitiva, capacitada en procesos de calidad, de mercadeo, de distribución y de administración, entre muchos otros.

### *La promoción de la inversión extranjera*

Respecto de la promoción de la inversión extranjera, esta función la cumple Coinvertir, una entidad mixta establecida en 1993 para promocionar, facilitar y consolidar la inversión extranjera en el país. La entidad ha tenido mayores logros, principalmente en las propuestas y seguimiento a mejoras en el clima de inversión, pero también en la asistencia a inversionistas que vienen por primera vez a Colombia y en la difusión de las oportunidades en industria, privatización e infraestructura a los inversionistas potenciales en Norteamérica, Europa, Asia y América Latina. La labor de esta entidad fue primordial en la ratificación de los tratados tales como el del MIGA y el Icsid. También fue el principal actor en establecer un régimen de estabilidad tributaria. (Es de destacar que el decreto

reglamentario limitó los alcances del régimen de estabilidad tributaria al fijarlo exclusivamente para la tarifa del impuesto de renta y no para el impuesto de remesas, como hubiera sido más apropiado).

En cuanto a su desempeño en la asistencia al inversionista, cifras preliminares de la entidad muestran que un total de 64 empresas asistidas por ella entre 1994 y 1996 han invertido en el país. De los casos documentados (27 empresas), Coinvertir tuvo un papel definitivo en inversiones que totalizan US\$97 millones. Tuvo una participación significativa en el proceso de decisión de empresas que invirtieron un total de US\$187.5 millones.

Finalmente, su éxito en la difusión de oportunidades se puede medir en parte por el hecho de que la mayoría de las empresas que llegan a pedir información o asistencia de Coinvertir se han enterado del país como destino de inversión a través de las publicaciones de la entidad, las cuales incluyen un boletín trimestral que se distribuye a más de 1.000 empresas y entidades oficiales alrededor del mundo y un sitio en el Internet que cada día registra más consultas de varios continentes.

### *La controversia sobre la importancia de la promoción*

A esta altura, vale la pena mencionar las dificultades que ha experimentado esta entidad. El principal obstáculo para un desempeño aún mejor ha sido la falta de recursos financieros. Hoy en día la promoción de la inversión extranjera se ha convertido en una de las actividades prioritarias de muchos países en vías de desarrollo. Existe la *World Association of Investment Promotion Agencies* (Waipa), la cual cuenta con 90 miembros alrededor del mundo. Dentro de esta comunidad y también en las entidades internacionales que se ocupan del desarrollo mundial, existe el consenso de que las entidades de promoción deben ser 100% apoyadas financieramente por el gobierno, si no nacional, entonces regional.

Otro reto que ha enfrentado Coinvertir ha sido el escepticismo del público colombiano en lo que se refiere a la necesidad de este tipo de entidad. Esto se puede atribuir a la mentalidad de proteccionismo que existió durante décadas, pero también ha jugado un papel una percepción errónea del comportamiento de la IED. Es así como, al principio, se escucharon voces del sector privado en la asamblea de Coinvertir sugiriendo que la entidad debería llevar una contabilidad en dólares de la inversión que se efectúa a raíz de la promoción. Tal percepción fue dañina para la eficacia de la labor de promoción de inversión en general, la cual casi siempre tiene efectos intangibles como, por ejemplo, la creación de una mejor imagen del país o el proveer información diversa y oportuna para un potencial inversionista o el apoyo a una iniciativa legislativa.

De hecho, según la encuesta de la ERT, las mejoras en clima de inversión tienen efecto positivo sobre los flujos de IED, pero sólo cuando estas mejoras han sido demostradas como parte de una tendencia estable, o sea cuando exista confianza. Dada la falta de estabilidad en el régimen fiscal de Colombia, es aún más prioritario mantener una agencia de promoción que pueda proveer confianza a los inversionistas, si no en garantías de estabilidad, por lo menos en la

provisión de información económica precisa y actualizada, que conduzca a una imagen más objetiva del país y sea la demostración de la voluntad política de continuar mejorando el clima de negocios para beneficio mutuo del país inversionista y del receptor. Es tan crucial el papel de la promoción y el apoyo del gobierno, que se podría contemplar la clausura de la entidad de promoción de Colombia si no es posible respaldarla económicamente en un 100%.

### *Conclusión*

A la luz de los análisis anteriores es claro que Colombia puede desempeñarse mejor en la atracción de inversión extranjera. Los aumentos descritos en las partes anteriores comprueban el éxito, o al menos la oportunidad, de la estrategia del gobierno anterior para dinamizar la IED en Colombia. Sin embargo, los cambios en las tendencias mundiales de ésta y la propia coyuntura de Colombia obligan a una actualización de esta estrategia, adaptándola a nuevos retos como la descertificación por los Estados Unidos y asegurando un crecimiento sostenido en el largo plazo.

Hay que reconocer que la estrategia actual es de un país que ingresa recientemente a la competencia por el capital extranjero. Por lo tanto, actuó mejorando a grandes rasgos el esquema para la atracción de éste. Creemos que cinco años después es preciso profundizar en asuntos específicos de este esquema. Una analogía útil serían los Planes del Desarrollo de los países del sureste asiático, la mayoría de los cuales se renuevan cada cinco años, construyendo planes más ambiciosos sobre metas ya logradas y enfocándose sobre nuevos problemas identificados.

### **Situación deseada para la inversión extranjera directa en Colombia**

En el año pasado, los aumentos en la IED fueron significativos debido principalmente a las privatizaciones y la consecuente entrada de nuevos inversionistas como España y Chile y la participación de inversionistas no-tradicionales en los proyectos de infraestructura. ¿Qué puede hacer Colombia para que esta tendencia se consolide? ¿Cómo puede aprovechar Colombia el aumento en la IED para servir el propósito de tener más diversificación internacional? Las respuestas parecieran estar en la creación de una estrategia nacional coherente para la diversificación de la inversión extranjera que tome en cuenta tanto las metas de Colombia en cuanto a beneficios concretos que se deseen obtener de la IED, como las tendencias mundiales de la inversión extranjera, incluyendo en éstas los requerimientos de los grandes países inversionistas actuales y potenciales.

### *Hacia una nueva estrategia*

Los desarrollos en la economía internacional en general y en el comportamiento de la IED en particular, abren un espacio para más creatividad por parte de Co-

lombia en cuanto a la atracción de la inversión extranjera. Y este nuevo espacio invita a que el país piense más ambiciosamente sobre los beneficios que quiere capturar del fenómeno de la IED. Es preciso, entonces, plantear una meta para la IED en Colombia para el año 2002.

Para entonces, Colombia debe ingresar en el rango de los países líderes en Suramérica en términos de atracción de inversión extranjera. El país debe tener nuevos socios económicos estables, reduciendo así la dependencia sobre los Estados Unidos para capital extranjero y desarrollo industrial, así como se debe haber elevado la capacidad tecnológica de la industria colombiana, aumentando su competitividad internacional. Además, se debe haber tomado grandes pasos en la construcción de infraestructura y se debe haber mejorado la cantidad y calidad de empleo masivo. Por último, todos estos cambios deben haber conducido a un mayor grado de diversificación internacional, insertando a Colombia en nuevos foros internacionales o consolidando su posición en los que actualmente pertenece, lo que a la postre deberá traer mayor apoyo en las áreas problemáticas de Colombia con los Estados Unidos.

Una vez identificadas estas necesidades, se hace necesaria una profundización en cada una de ellas. Primero, ¿qué tipo de empleos se quiere tener en el país? Ya no es suficiente que Colombia busque solamente empleo de baja productividad, aquel tipo de empleo que sólo se requiere de manos, mas no de materia gris. El país se encuentra en grandes necesidades de hacer saltos en la mejora de su recurso humano. En este sentido, la necesidad de empleos se vincula a la necesidad de cierto tipo de empleo, uno de más valor agregado y de más significado para la gente. Este requerimiento afecta la selección de las industrias para las cuales se deben buscar inversionistas internacionales. Segundo, se desea traer tecnología. ¿Qué tipo de tecnología? ¿Qué condiciones se encuentran en el país que podrían atraer a alguna industria con gran concentración de tecnología? Finalmente, ¿para qué se desea la diversificación internacional? La respuesta a ésta sería para contrarrestar el peso de las demandas unilaterales de los Estados Unidos en cuanto a la lucha anti-drogas y en menos grado, los derechos humanos. Aspecto que también será aplicable para el futuro de las relaciones con la Unión Europea.

Ahora bien, estos son los intereses estratégicos del país. Para lograrlos es necesario estudiar las tendencias mundiales de la IED e incorporar éstas en la nueva estrategia para la atracción de la inversión. El factor clave de la nueva estrategia es la identificación de los inversionistas económicos que están en capacidad de aportar lo buscado. Las tendencias mundiales también podrían aportar inteligencia sobre las tácticas que se deben aplicar para los nuevos socios que se identifiquen.

### *Tendencias mundiales de la IED*

En 1995, los flujos de inversión extranjera en el mundo alcanzaron un récord de US\$315 mil millones. Esto implica un crecimiento de 40% con respecto al año anterior. Aunque los países industrializados siguen siendo el destino principal

de estos flujos, la participación de los países en vías de desarrollo en este crecimiento fue significativo. Casi el 90% de los aumentos registrados para la IED en 1995 se presentaron en los países en vías de desarrollo. Las multinacionales están halando este crecimiento récord de flujos de IED. Los principales jugadores son EE.UU., Japón, Alemania y Holanda. Las estadísticas de Unctad muestran que, aunque los Estados Unidos sigue siendo el principal inversionista a nivel mundial, el país con el más alto surgimiento de nuevas multinacionales es Japón: mientras en 1990 surgieron 11 nuevas multinacionales, en 1994 fueron 19.

Pero también ha jugado un papel importante la IED de las multinacionales provenientes de países en vías de desarrollo. Las más importantes provienen de Corea, Hong Kong, Singapur, China y México. Lo que es de importancia para Colombia en cuanto a estos inversionistas es que tienen planes de mayor expansión y globalización. Adicionalmente, la liberalización de la economía mundial ha contribuido al crecimiento de empresas multinacionales provenientes del llamado Tercer Mundo, lo cual significa para Colombia que las posibles fuentes de inversión se multiplican en países que tienen más intereses y problemas en común con ella.

Otra tendencia mundial de relevancia para Colombia son los cambios en la secuencia del comercio y la IED. Tradicionalmente, el comercio ha sido el primer paso para la IED. Para la industria manufacturera y de recursos naturales, existe una secuencia lineal en el desarrollo de comercio y la inversión. Sin embargo, con la liberalización de la economía global, las empresas tienen mayor libertad de escoger opciones de producción y de internacionalización según sus necesidades. Inicialmente la búsqueda de recursos naturales motivaba la toma de decisiones para invertir. Posteriormente, surgen las empresas tipo "buscador de mercados" las cuales deciden invertir directamente en una región geográfica suficientemente importante. Ahora surgen las empresas tipo "buscador de eficiencia" las cuales buscan aprovechar las ventajas comparativas de una región para lograr establecer un sistema internacional de producción integrado.

Japón, dentro de su proceso evolutivo como inversionista ha realizado inversiones de todos los tipos: "buscador de recursos naturales", "buscador de mercados", y ahora "buscador de eficiencia". Y se aprecia esta evolución en sus operaciones a nivel regional en los NIC's y en los países del sureste asiático.

Es de destacar que en la industria de servicios, la secuencia comercio-IED se trunca, debido a la imposibilidad en muchos casos de exportar servicios. Dado el bajo nivel de comercio que tiene Colombia con otras regiones fuera de la suya y la norteamericana, esta tendencia indica maneras de superar este obstáculo.

Con respecto a tendencias por industria, el líder en la IED es el sector de servicios, en el cual se realiza la inversión principalmente a través de fusiones y adquisiciones. También se han realizado varias fusiones y adquisiciones en el sector farmacéutico. Finalmente, el valor de las inversiones en el sector financiero y bancario se triplicó en 1995. Entre todas las multinacionales, las siguientes industrias muestran el índice más alto de globalización: químicas y farmacéuticas, alimentos y electrónica.

¿Cuáles son las implicaciones de estas tendencias para la estrategia de Colombia? En primer lugar, indican posibles enfoques regionales. En segundo lu-

gar, dan pautas sobre las industrias cuyas operaciones y prioridades implican un mayor grado de IED. Y en tercer lugar, y más importante, señalan las múltiples posibilidades para el país de insertarse en la economía global de manera que produzca beneficios de largo plazo.

### *Regiones y sectores objetivos*

Basado en lo anterior, se pueden localizar los posibles nuevos socios regionales en: Europa, Asia y América Latina. Comparando la actividad de las multinacionales, se observa que las europeas tienen preeminencia en industrias intensivas en capital y en desarrollo e investigación, tal como el sector químico y farmacéutico. De hecho, empresas suizas y alemanas han invertido significativamente en estas industrias en Colombia. Sin embargo, no parece haber mucha actividad de desarrollo e investigación en las actividades que se realizan aquí. Tomando una posición ambiciosa, se podría diseñar una política que estimule actividades que pueden aprovechar y explotar la gran biodiversidad en Colombia.

La inversión extranjera que sale del Asia se concentra en la industria electrónica. Esto es verdad en el caso de Japón, Corea y Singapur. Además, la China es un socio potencial de gran promesa, como se demostró en la reciente misión empresarial China que vino a Colombia y en sus crecientes inversiones que se han presentado en el país. Han manifestado interés en invertir en infraestructura, agricultura, recursos naturales y en empresas manufactureras con mercado doméstico y regional. El interés de los inversionistas chinos en integrarse a la economía global es complementario a la necesidad de Colombia de aumentar el comercio con el Asia. También es saludable el interés de este país en el sector agrícola, ya que responde al imperativo de disminuir los cultivos ilegales y además abre el mercado chino para los productos agrícolas. Finalmente, se debe tener conciencia de la tendencia de la inversión asiática de llevar consigo hacia el país receptor a otras empresas en el proceso de la inversión extranjera. En el mejor de los casos, esta tendencia genera *clusters* industriales que comprenden todos los procesos en una cadena de producción.

A nivel continental, se puede atraer la inversión chilena no solamente en privatizaciones de plantas energéticas sino también en fondos de pensión y la industria forestal y minera. Con los proyectos de infraestructura también se podría involucrar más a Brasil que ha invertido en otros países latinos en la industria de construcción.

Esta variedad de posibilidades deben ser aproximadas de manera organizada. A la luz de los intereses estratégicos definidos en la sección 2.1, se sugiere que la prioridad que se dé a las regiones sea así: primero, Asia; segundo, Europa; y tercero, América Latina. Aunque existen argumentos para cambiar este orden de prioridades —primero, porque existen más vínculos históricos, culturales, económicos e institucionales con Europa y segundo, porque parecería más conveniente atraer la inversión de la propia región— Asia responde mejor a los intereses estratégicos de Colombia. En términos de diversificación internacional y la recuperación de la autonomía política, el Asia es un socio prometedor



porque sus países predicen y apoyan el principio de autonomía nacional y mantienen su distancia de las injerencias políticas. Adicionalmente, sus países no representan un bloque económico que podría imponer sanciones económicas o políticas contra Colombia a causa del narcotráfico, como sucede con los Estados Unidos, y menos por violaciones de derechos humanos como podría suceder, igualmente con los Estados Unidos, y la Unión Europea.

### *Una ventana de oportunidad*

La discusión anterior deja dos puntos por tratar: la elevación de la capacidad tecnológica y el aumento de la cantidad y calidad del empleo masivo. Es de destacar que en este momento existe una valiosa oportunidad para Colombia de lograr estos dos objetivos a través del desarrollo de la industria de *software*. Y es preciso conocer que en términos de la inversión en el subsector de *software*, un aliado estratégico valioso sería la India, por lo cual Coinvertir realizó una misión empresarial a este país en febrero de 1997.

Después de los Estados Unidos, la India es el mayor exportador de *software* en el mundo. Las lecciones principales para Colombia de la experiencia de la India con *software* son las siguientes: a pesar de ser un país con un PIB *per cápita* de sólo US\$400, se desarrolló un sector exportador de servicios con alto valor agregado; se creó una infraestructura de telecomunicaciones eficiente y de precios razonables; se construyó la habilidad de absorber rápidamente las más nuevas tecnologías de informática; se logró un posicionamiento de liderazgo en la industria mundial de *software*; se construyó una ventaja comparativa en forma de recursos humanos altamente capacitados en habilidades con gran demanda a nivel mundial; y, se crearon empleos más satisfactorios para los millones de nuevos entrantes al mercado laboral cada año.

Para ilustrar el punto, la segunda empresa más grande de la India en *software*, *Wipro Systems*, creció de 300 empleados en 1993 a 2.000 empleados en 1997. Hoy en día la productividad de cada empleado es de US\$45.000 al año. Estas cifras demuestran que la materia prima en esta industria es el recurso humano y, más específicamente, la materia gris de este recurso humano. Muy importante para Colombia es el hecho de que en esta industria hay una enorme carencia de recurso humano. De hecho, el crecimiento de las empresas de *software* se detiene no por la falta de demanda sino por la falta de gente calificada. Por lo tanto, cualquier cantidad de gente calificada que se pueda entrenar en un país se absorberá por los grandes jugadores de la industria, v.gr., empresas norteamericanas. El éxito de la India reside en su capacidad de capturar los beneficios de este recurso humano para el bien de su economía en vez de continuar perdiéndolo a los países que generan la demanda por ello.

Es importante señalar que la industria de tecnología de informática (IT) está evolucionando rápidamente, principalmente porque las tecnologías establecidas están emigrando al ambiente Internet/Intranet, la tecnología del futuro. Y las herramientas existentes que permiten esta migración no pertenecen a ninguna empresa o país. El lenguaje de programación llamado *Java*, por ejemplo,

es distribuido gratis por su creador, *Sun Microsystems*. Por lo tanto, cualquier país que pueda impulsar la adquisición de habilidades en este lenguaje y en otras "habilidades contemporáneas" en grandes volúmenes ganará participación en la industria mundial. No existen barreras de entrada para esta industria, fuera de la falta de voluntad y de visión, y la existencia de una buena infraestructura de telecomunicaciones a precios razonables.

La oportunidad que representa la industria de *software* para Colombia es especialmente prometedora porque ya existe una base incipiente para convertir al país en un líder regional para la capacitación de programadores y la exportación de servicios de *software*. El país cuenta con varias empresas con experiencia en la exportación de estos servicios a otros países latinoamericanos. Y existe una buena base de ingenieros que se podrían re-entrenar como programadores. Una vez que se demuestre la rapidez con que la industria absorbe estos recursos humanos, se creará un efecto de demostración fuerte que pueda impulsar aún más la capacitación de más programadores.

Vale la pena mirar cómo el desarrollo de esta industria podría lograr todos los intereses estratégicos identificados en la sección 2.1. Al crear un recurso humano capacitado se impulsa el crecimiento de un sector tecnológico, un sector además que se considera como un habilitador de la competitividad en todas las demás industrias de la economía. Esto genera nuevas exportaciones de servicios colombianos a un número mayor de países, entablando así nuevas relaciones económicas y por ende políticas. La dinámica mundial de la industria se combina con la disponibilidad de gente capacitada en Colombia para posicionar el país como el líder regional de la industria. Y finalmente, todo lo anterior conduce a una mayor diversificación internacional, aportándole al país una mayor inserción en la economía global.

La India es un socio económico prometedor porque a través de alianzas estratégicas con empresas colombianas, sus empresas de *software* pueden transferir todo su conocimiento en el desarrollo rápido de habilidades contemporáneas, en el mercadeo de servicios de *software*, en los procesos de calidad y en el manejo de proyectos de mayor escala. Existe una sinergia entre las dos industrias en el sentido de que la industria de la India ha crecido en mercados de habla inglesa. Los socios colombianos pueden ofrecer una entrada al mercado ibero y latinoamericano a través de la "localización" (la adaptación del *software* al idioma y los requerimientos específicos de la región local) de *software* y de su conocimiento de los mercados regionales.

### *Tácticas regionales*

Para atraer inversión extranjera de las diferentes regiones identificadas como objetivos se necesitarán tácticas diseñadas según la dinámica de inversión extranjera en cada una de ellas. Para la promoción en Asia, la promoción general tomará prioridad debido a la falta de imagen del país en esa región. Según la experiencia de Coinvertir, no es extraño que un oficial chino o singapurense no sepa dónde está ubicado Colombia, ni qué idioma se habla en el país.

En cuanto a Europa, región que tiene vínculos históricos y culturales con América Latina, existe un mejor nivel de conocimiento sobre el país. Entonces se debe realizar una promoción más específica y profunda, por ejemplo, la difusión de información sobre privatizaciones e infraestructura a empresas específicas. También se debe intensificar la promoción de las alianzas estratégicas entre empresas medianas de Europa y Colombia.

Frente a su propia región, Colombia puede seguir las tendencias de inversiones intra-regionales: puede aumentar la promoción de sus privatizaciones en los sectores eléctrico en Chile y sus proyectos de infraestructura en Argentina y Brasil, que han invertido en proyectos de construcción en países de la región. Para esta región será fundamental la negociación de más BITS para crear un ambiente que fomente la inversión intra-regional en el futuro. En estos términos sería muy útil para Colombia estudiar el proceso de integración industrial que se creó en Asia a raíz de la inversión extranjera japonesa.

Finalmente, en cuanto a la atracción de la inversión extranjera en todas las regiones identificadas como objetivos, es fundamental que Colombia se presente a los socios potenciales como parte de una región emergente que ofrece mercados atractivos y otras ventajas comparativas a través de los varios países vecinos que permitan una integración industrial para las multinacionales que buscan la eficiencia. Para ello, es clave que el país reasuma el liderazgo en el proceso de integración del Pacto Andino. Y claramente es importante firmar acuerdos con el Mercosur para asegurar que el atractivo del Pacto Andino aumente aún más.

### *La importancia de la promoción*

La maduración de la inversión extranjera en Colombia debe llevar consigo una maduración de la labor promocional. Ésta debe ser más flexible en su acercamiento a las distintas regiones de enfoque, modificando el mensaje y el método de atracción según la etapa en que se encuentra la inversión extranjera en Colombia de la región en referencia.

Se debe considerar la experiencia de los Estados Unidos en cuanto a una promoción más sofisticada. En este país han tenido éxito las agencias regionales de promoción de inversión. Su manera de trabajar es altamente enfocada, dirigida hacia unas muy pocas empresas específicas. En general, queda encargado un profesional que se dedica durante un año o el tiempo necesario al corretaje de la empresa identificada como objetivo. Estos profesionales pueden encargarse de la elaboración del Plan de Negocios de la empresa, y la agencia regional tiene facultades para ofrecer incentivos que puedan influir en la toma de decisión de inversión.

Este modelo nos lleva a otra sugerencia, consistente en el establecimiento o la formalización de entidades regionales de promoción de inversión extranjera. En el momento, existen entidades oficiales que se encargan de esto en ciertas regiones, como es el caso de la Gobernación del Valle del Cauca. Sin embargo, se necesita generalizar el fenómeno. Al involucrar a las regiones y sub-regiones en la promoción de su área como destino de inversión extranjera, se puede di-

namizar el proceso de mejora de clima de inversión, ya que esto creará una conciencia ampliada de los beneficios de la IED y se generará una mayor responsabilidad por parte de los ciudadanos y del sector privado en cuanto al desarrollo de ventajas comparativas e incentivos para su región.

También se debe crear una estructura formal para vincular estas entidades regionales de promoción con una entidad central. Esta última debe ingresar a la Waipa, con el fin de adquirir conocimiento de las mejores prácticas en la atracción de la inversión extranjera. Los países del sureste asiático son miembros de esta asociación, y el país debe aprender de sus métodos e incentivos para la atracción de la IED. La entidad central de promoción en Colombia debe convocar reuniones periódicas con las entidades regionales para así difundir el conocimiento obtenido de la membresía en Waipa.

Un factor importante en las dificultades del país para promover la inversión extranjera se debe al hecho de que no existen expertos en el tema en Colombia. Así una solución atrevida sería la contratación por el gobierno de un experto de trayectoria internacional que profesionalice y organice la entidad de promoción de inversión extranjera. Para esto, se podría buscar en las numerosas entidades de promoción en países o regiones que han tenido éxito en el asunto, tales como Irlanda, Gales, Chile, o varias regiones de los Estados Unidos.

Finalmente, se quiere dejar la inquietud de si Coinvertir debería o no empezar a promocionar también la inversión colombiana en el exterior. Si ha habido grandes aumentos en los flujos de inversión extranjera, esto se debe en gran parte a la globalización de empresas con el fin de volverse más competitivas. Claramente Colombia no se puede atrasar en este proceso. La experiencia adquirida por la entidad en su labor de *matchmaking* entre empresas colombianas y extranjeras se puede voltear para servir a las empresas locales buscando invertir afuera. De hecho, la entidad puede jugar un papel importante en la labor de convencer al sector privado que una respuesta más eficaz a la competencia de importaciones es una estrategia agresiva y creativa de inversión en el exterior en lugar del proteccionismo, que perjudica el progreso logrado con la apertura.

Estas recomendaciones *grosso modo* sugieren que la promoción es una de las herramientas más flexibles y más útiles en una estrategia de diversificación.

### *El papel de los funcionarios del gobierno*

El éxito de la nueva estrategia de diversificación dependerá en gran parte del desempeño de los funcionarios de las entidades encargadas de la labor. Una de las grandes necesidades es la capacitación de los funcionarios de la División de Visas del Ministerio de Relaciones Exteriores. Aunque se han hecho cambios importantes en el régimen migratorio del país, como la eliminación de requisitos para la visa de inversionista y la reducción de la cantidad de la inversión mínima para la obtención de la residencia permanente en el país, todavía existen problemas a nivel de actitud y percepción de funcionarios operacionales del Ministerio.

El caso específico se trata de los empresarios que provienen de Taiwan, China y la India, quienes enfrentan trabas en el trámite de sus visas de negocio. Fuera de razones diplomáticas como la no-reciprocidad en la expedición de visas, este obstáculo se debe a una imagen desactualizada de los empresarios chinos por parte de los funcionarios bajos y medianos de la División de Visas como meros comerciantes o dueños de restaurantes de familia. En el caso de la India, el problema pareciera deberse a los niveles mínimos de intercambio económico.

Este obstáculo se podría remover a través de una capacitación de los funcionarios de la Cancillería sobre los nuevos imperativos de la inversión extranjera y los nuevos jugadores en ella a nivel mundial. Se sorprenderían quizás al saber que la mayoría de los líderes económicos responsables en gran parte del milagro económico del sureste asiático son de origen chino, y que estos mismos empezaron su carrera de negocios incursionando en actividades de poco prestigio como el comercio de arroz y otros productos agrícolas o la manufactura liviana de productos de consumo masivo.

Adicionalmente, un determinante secundario para el aumento de inversión, particularmente en el caso de Asia, es la inmigración. Se ha comprobado que debido a las diferencias culturales que tienen estos inversionistas con los países occidentales, tienden a invertir primero en aquellos países de América Latina que poseen comunidades de inmigración asiática. En este sentido, los países latinos que más inversión japonesa han atraído son Brasil y Perú. Valdría la pena diseñar un esquema de inmigración que impulse la inmigración de Hong Kong y Taiwan, asegurando que se atraigan sólo inversionistas con el perfil deseado, v.gr., los que invierten en sectores deseados y con los montos mínimos de inversión prescritos.

### *Coordinación entre entidades gubernamentales*

En cuanto a otras entidades encargadas de la labor de diversificación, los funcionarios de Proexport y Coinvertir podrían aumentar su coordinación. Sería muy útil desarrollar seminarios conjuntos de capacitación en los cuales se pueda crear una mayor conciencia de los vínculos entre el comercio y la inversión, y a su vez profundizar sobre cómo interactúan en casos concretos.

Adicionalmente, Coinvertir podría desempeñarse mejor en su labor si tuviera un mecanismo para obtener de manera completa y rápida cifras de comercio de la DIAN. Gran parte de las inquietudes que se dirigen a esta entidad se tratan de cifras comerciales e industriales para productos específicos, tales como el valor de exportación de cierto producto y el valor de su producción nacional. Basado en esta información, una pequeña o mediana empresa que podría generar varios empleos decide si invierte en el país o no.

Igualmente, para la identificación de una estrategia más precisa es conveniente tener acceso a la identificación de quiénes invierten y en cuáles sectores lo hacen. Actualmente esta información está reservada para el Banco de la República y el DNP.

### Participación civil

La comunidad civil forma parte del clima de inversión de un país. Mientras más exposición se tenga a las regiones orígenes de la inversión extranjera, menos posibilidad habrá de percepciones erróneas que puedan generar conflictos entre el país receptor y los inversionistas.

En este aspecto, el factor más crítico es la educación. Es de preocuparse que en Colombia no exista un solo programa de estudios regionales, ni para los Estados Unidos a pesar de su importancia en la vida política, cultural y económica del país, ni para Europa pese a los vínculos históricos y culturales, ni muchos menos para el Asia en negación completa de su papel emergente en las relaciones internacionales. Existe un Centro de Estudios Asiáticos en la Universidad de los Andes que organiza cursos de idiomas asiáticos y de administración en cuanto a las prácticas gerenciales de empresas japonesas. Pero éste no ofrece una carrera en Estudios Asiáticos que podría crear una generación de expertos nacionales en la materia. Lo mismo se puede decir de los estudios norteamericanos, europeos y latinoamericanos. Claramente esto debe tener un efecto negativo sobre la capacidad del país para diseñar, elucidar y realizar una política exterior efectiva.

En respuesta a esta carencia, se sugiere realizar un estudio sobre la posibilidad de establecer dichos programas, según las prioridades del país. Se ven múltiples oportunidades para realizar esta iniciativa, bien sea a través de cooperación o intercambio académico con contrapartes en la región de estudio, o por medio de las agencias de desarrollo en los países industrializados.

Otra sugerencia para crear un grupo de especialistas en el *fast-track* sería el de ofrecer becas a estudiantes destacados para que realicen estudios regionales a nivel de posgrado en el exterior, preferiblemente en el país en cuestión. Claro está que se deben designar los países que son relevantes para los intereses estratégicos del país. Estos especialistas serían obligados a volver a Colombia a trabajar en el Ministerio de Relaciones Exteriores, de Desarrollo Económico o de Comercio Exterior, para aportar su conocimiento actual al diseño de políticas de acercamiento con las regiones identificadas como objetivos.

Es importante crear este tipo de conocimiento entre la población civil colombiana porque en el largo plazo aportará inteligencia sobre cómo insertarse en los foros regionales de discusión sobre asuntos internacionales, fortaleciendo así los poderes de negociación de Colombia ante los Estados Unidos, o por lo menos reduciendo la preponderancia de la agenda política de este país en la política exterior de Colombia que, por lo visto, es principalmente *ad hoc* y reactiva.

Finalmente, para aumentar la exposición de la población civil a la cultura de los países inversionistas, se debe promocionar el turismo. Entre Asia y Colombia, por ejemplo, las grandes distancias y tiempo demorado de viajar de un lado al otro presentan una barrera al turismo. Sin embargo, se debe tomar una posición creativa, creando nuevas rutas aéreas entre ciertos países asiáticos y Colombia. Se podría hacer un acercamiento a Singapur o a Kuala Lumpur, los cuales se encuentran en similares latitudes que Cali y Bogotá, respectivamente.

De hecho, Malaysian Airlines ya tiene una ruta directa entre Kuala Lumpur y Buenos Aires. La empresa reconoce esto como un negocio de pérdidas para los primeros años. Sin embargo, está dispuesta a tomar las pérdidas a cambio de altos crecimientos de volumen de pasajeros en el largo plazo.

### Conclusiones

El análisis anterior demuestra que existe diversificación en la inversión extranjera en cuanto a los sectores destinatarios. Sin embargo, los orígenes de dicha inversión son menos diversificados, al ser Estados Unidos el principal inversionista, seguido de lejos por algunos países de Europa. Adicionalmente, los nuevos socios que aparecen en el panorama a partir de los flujos de IED del año pasado son parte de una tendencia todavía no confirmada.

Con el fin de lograr una diversificación continuada en los sectores y de aumentarla en cuanto a los orígenes de la IED, se trazaron unos lineamientos de una nueva estrategia para la atracción de la inversión extranjera en los próximos cinco años. Éstos se definen basados en los intereses estratégicos del país, a saber, reducir los riesgos comerciales del país al contar con socios diferentes a Estados Unidos, la adquisición de una mejor capacidad tecnológica, la creación de más y mejores empleos, el aumento en la competitividad de la economía y la diversificación internacional que permita un mayor grado de autonomía política y una inserción en nuevos foros mundiales.

Dentro de los lineamientos planteados, se sugiere un acercamiento según las regiones escogidas (Asia, Europa, América Latina) por su capacidad o potencial de proveer los efectos deseados de la IED. La prioridad se da a Asia basado en el hecho que los países asiáticos no actúan como un bloque que podría imponer sanciones económicas sobre Colombia por razones políticas, como sí podría ser el caso con la Unión Europea. Adicionalmente, se plantea unas direcciones probables para las tácticas a utilizar en la promoción de Colombia en cada región identificada como objetivo.

Para asegurar la efectividad de la estrategia propuesta, se hace necesario que ésta se convierta en un instrumento permanente, renovándose posiblemente cada cinco años y que se diluya en todas las esferas del gobierno y la sociedad civil.

Finalmente, se destaca la oportunidad inmediata que ofrece para Colombia la inversión extranjera en la industria de *software* como un mecanismo efectivo para capturar los beneficios deseados de la IED y generar un círculo virtuoso para la economía.

Si se logran los intereses de Colombia a través de una estrategia informada, coherente y enfocada de atracción de inversión extranjera, quizás se cree un efecto de demostración poderoso de que Colombia puede definir y alcanzar una nueva posición dentro la comunidad internacional.

## BIBLIOGRAFÍA

## Libros y artículos

- Bamrud, Joachim. "The Dragons Are Coming". U.S./Latin Trade (octubre 1994): 50-60.
- Banco Mundial. *The East Asian Miracle*. Nueva York: Oxford University Press, 1993.
- Barbosa, Fernando, consultor. *Colombia en el Pacífico: opciones y desafíos*. Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá, 1995.
- Boeker, Paul H., editor. *Latin America's Turnaround*. San Francisco, ICS Press, 1993.
- Chin, Frank. "Asean's Unkept Promise". Far Eastern Economic Review. (agosto 22, 1996).
- Coinvertir. Políticas de inversión extranjera. Bogotá: Coinvertir, 1995.
- English, H. Edward. "Dynamic Comparative Advantage and the Search for a Coherent Industrial Policy in Asean". Asean Economic Bulletin. (julio 1988).
- Fuentes, Alfredo, coordinador. *Colombia y la integración americana*. Bogotá, Tercer Mundo, 1992.
- Institute of the Americas et al. *Asia-Pacific and the Americas*. La Jolla: Institute of the Americas, 1994.
- La República. "Anuncian agresivo plan de inversión china en Colombia." (15 de mayo 1997).
- Phongpaichit, Pasuk. *The New Wave of Japanese Investment in Asean*. Singapore: Denko Press Pte Ltd., 1990.
- Tokatlian, Juan Gabriel y Carvajal, Leonardo H. *Autonomía y política exterior en América Latina: un debate abierto, un futuro incierto*. Sumaris Afers Internacionals N. 28
- Unctad. *World Investment Report 1996*. Nueva York y Ginebra: United Nations, 1996.
- Uribe, Tomás. "La Unión Europea: nuevos espacios de inversión y comercio para Colombia". 26 febrero de 1996.
- Urrutia, Miguel, compilador. *Colombia ante la economía mundial*. Bogotá, Tercer Mundo, 1993.

## Documentos

- Bogotá. Coinvertir. Electrónica y Software Proyecto Fase II. (julio de 1996).
- Bogotá. Coinvertir. Informe Anual Inversión Extranjera. (7 marzo de 1997).
- Bogotá. Coinvertir. Misión de Empresas Colombianas de Software a la India. (marzo de 1997).
- Bogotá. Coinvertir. Informe sobre Inversión Extranjera. (22 abril de 1997).
- Bogotá. Coinvertir. Visita a Regiones Importantes en el Desarrollo de Alta Tecnología en Estados Unidos. (mayo de 1997).
- Santiago. Cepal. Evolución y Perspectivas del Comercio y las Inversiones Intrarregionales. (5 febrero 1996).
- Bogotá. Ministerio de Relaciones Exteriores. Estrategia de Colombia en el Pacífico. (septiembre de 1996).
- Geneva. European Round Table of Industrialists. *Investment in the Developing World: New Openings and Challenges for European Industry*. (1996).
- Tokyo. Japan External Trade Organization. *Jetro White Paper on Foreign Direct Investment*. (marzo 1995).
- Santiago. Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional. *Lineamientos estratégicos para la inserción de Chile en la región de Asia-Pacífico*. (1993).
- Brussels. European Commission. *The European Union and Latin America: The Present Situation and Prospects for Closer Partnership 1996-2000*. (1995).
- Waipa. World Association of Investment Promotion Agencies. *World Wide Web*. 1997.



## RECOMENDACIONES SOBRE LAS RELACIONES ENTRE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS - SECTOR PETRÓLEO

*José Fernando Isaza\**

Los dos períodos de mayor conflicto de las relaciones colombo-estadounidenses son, sin lugar a dudas, los correspondientes al período de la separación de Panamá, y el que se desencadena por la financiación del narcotráfico a la campaña del presidente Samper.

En el primero de ellos, el petróleo y la inversión extranjera norteamericana jugaron un papel fundamental para lograr de los gobiernos colombiano y estadounidense la aprobación del tratado Urrutia-Thompson. En la consecución de este objetivo obtuvieron por parte del gobierno de Colombia legislaciones favorables, y retrasaron la aplicación de normas que podrían perjudicarlos. Igualmente alejaron de la órbita de su competencia a las empresas europeas.

Hoy, con unas nuevas reglas de juego estas mismas empresas pueden colaborar, y de hecho lo están haciendo, en una futura normalización de las relaciones bilaterales entre Colombia y los Estados Unidos. A pesar que han pasado más de ochenta años entre la negociación del tratado atrás mencionado y el período actual, existen algunas similitudes, los actores son fundamentalmente las mismas compañías, la inversión de algunas de éstas en Colombia es significativa para sus actividades globales y la participación de la inversión norteamericana en Colombia sigue siendo importante. Pero tal vez pesan más las diferencias: estratégicamente el petróleo colombiano disminuye su participación relativa como abastecedor del mercado americano, y el objetivo de impedir la competencia de empresas europeas no es un factor tan prioritario como lo era a principios de siglo.

Este ensayo busca precisar los elementos positivos que, provenientes del sector petrolero y energético, puede utilizar Colombia como mecanismo de negociación; pero fundamentalmente hace énfasis en las limitaciones que tiene para actuar en un mundo con un alto peso relativo de una potencia a la que el gobierno de Colombia se encuentra enfrentada.

\* Presidente de la CCA.

Se parte de la hipótesis que en la mayor parte de las declaraciones de los funcionarios colombianos en relación con las relaciones con los EE.UU. corresponden a una necesidad política de buscar cierto apoyo popular, pero que no reflejan ni pueden reflejar una política seria y coherente.

### Vicios con sanción penal

Con la excepción de algunos académicos y de los sectores más liberales de la sociedad americana, ésta ha tenido como uno de sus objetivos básicos de política, convertir en delitos penales prácticas privadas o públicas que en otras sociedades pueden ser comportamientos no aceptables o valores éticos negativos, pero no delitos.

No se trata solamente de la situación actual del tráfico y consumo de estimulantes, una rápida mirada histórica nos muestra cómo después de años de represión al tabaco, éste se convierte en una de las principales industrias del país. En muchos Estados de los Estados Unidos, la pornografía y la prostitución son aún objeto de persecución penal.

Mucho más conocido es el caso del alcoholismo, que tuvo como efecto propiciar el desarrollo de mafias durante el período de prohibición. La represión a los juegos de azar fue un catalizador de nuevos problemas delincuenciales. Los juegos poco a poco van obteniendo su legalidad en algunos Estados, y en los costeros en los que es ilegal, los cruceros resuelven este problema de legalidad técnica.

Es difícil entender cómo, por ejemplo, se eleva a delito penal el juego de azar, cuando en la mayor parte de los casos quien participa en él arriesga su fortuna personal o la de su familia y, en cambio, es socialmente aceptado participar en el mayor casino del mundo: la bolsa de futuros, donde las fortunas que se ponen en juego no son solamente personales, sino también de ahorradores o inversionistas.

Lo anterior muestra la complejidad de mezclar ética, política y legalidad, pero si queremos normalizar nuestras relaciones es mejor entender los valores de la sociedad con los que queremos normalizarla, que simplemente ignorarlos.

Hoy, la producción y tráfico de psicotrópicos son los delitos prioritarios de combatir, por lo menos a nivel de declaraciones oficiales. Sus efectos nefastos se han magnificado hasta el punto de convertirlo en el principal riesgo para la democracia americana. Alejada la amenaza de una confrontación armada internacional, el combate al tráfico de narcóticos se ha convertido en el principal discurso del gobierno americano.

No por anecdótico, se debe dejar de mencionar que el presidente de la potencia triunfante en la Guerra Fría, en su discurso con motivo del cincuentenario de la ONU, no se hubiera referido a la unificación alemana, al fin del *apartheid* o al inicio de las prácticas de libre mercado en China, sino que se hubiera concentrado en denunciar el peligro del cartel de Cali para la sociedad americana.

Por lo anterior, no es sorprendente que la nueva secretaria de Estado de los Estados Unidos, Madeleine Albright, en una de sus primeras declaraciones oficiales afirmara que la problemática del tráfico y consumo de narcóticos es para su país, igual o más grave que la amenaza nuclear. Independientemente del

hecho que esta declaración no resista un análisis científico, refleja, que para los EE.UU., esta problemática trasciende lo exclusivamente electoral, y responde al sentir de la sociedad americana de integrar en un mismo comportamiento la criminalidad que resulta de las prohibiciones, con el efecto pernicioso que pueda tener para la salud individual el consumo de narcóticos o estimulantes, o para la salud colectiva si éste llega a unos umbrales peligrosos de consumo.

Desconocer, al menos en las declaraciones oficiales colombianas, esta realidad y pretender enfrentarla exigiendo un cambio de reglas de juego, es confundir la realidad con el deseo. No debe olvidarse que se está frente a una sociedad conservadora y exitosa en su economía interna, y en la imposición de sus valores comerciales al resto del mundo. Este ha sido uno de los principales errores del gobierno del presidente Samper, al pretender hacerle creer a la sociedad colombiana que el conflicto bilateral entre Colombia y los Estados Unidos por efecto del tráfico de narcóticos era un problema electoral entre republicanos y demócratas.

Otro error político ha sido el de buscar una solidaridad internacional en el marco, teóricamente correcto, de que en el tráfico de drogas hay tanta culpabilidad de los países productores como de los consumidores. Este planteamiento pasa por alto que en política internacional los juicios acertados no siempre son compartidos, en particular si éstos no coinciden con los intereses de las potencias.

En el marco del conflicto actual en las relaciones bilaterales entre Colombia y los Estados Unidos, como a principios de siglo, el petróleo puede jugar un papel moderador, catalizador o por el contrario, acelerador de las crisis. Afortunadamente la menor importancia relativa que tiene hoy el petróleo en el comercio e inversiones colombo-americanas permitirá que no se utilice este recurso para agravar la crisis, y en su lugar se convierta en un factor de moderación.

### **La pertenencia a la NOAL no asegura la solidaridad de estos países**

Con justificable ansiedad, la administración Samper ha tratado de buscar afortunadamente solidaridad en su relación con los EE.UU. invocando la participación de Colombia en el grupo de los Países No Alineados. Cabe recordar que Colombia accedió a la presidencia de este grupo por una decisión que tuvo lugar antes de la elección presidencial colombiana.

Algunos hechos pueden explicar la falta del apoyo decidido de los NOAL a Colombia en su posición internacional.

Por una parte, la posición de Colombia ante el grupo árabe y musulmán ha sido errática en temas tan sensibles como la negativa, justificada, de hacer parte de la OPEP, y el reconocimiento de Jerusalén como capital de Israel con la idea anunciada por el gobierno colombiano de trasladar su embajada de Tel Aviv a Jerusalén, idea que Colombia aplazó después de una fuerte presión de los países del Noal. La falta de coherencia de la política petrolera internacional se pone de manifiesto con la declaración oficial del ministro de Minas solicitando que los EE.UU. impusieran un gravamen al petróleo importado de áreas diferentes

de América Latina. Lo anterior añadido a su posición en el conflicto entre Marruecos y la zona del Magreb no auguran para Colombia una solidaridad efectiva del bloque tercermundista. Por otra parte, el reciente veto de EEUU a la elección del secretario general de la ONU y la imposición del candidato de su preferencia, muestra que el poder económico influye en las decisiones de política internacional. Esto se refleja igualmente a nivel local, donde el Estado utiliza el poder económico en el manejo del juicio del presidente Samper en el Congreso.

### **Violación de derechos humanos**

La situación internacional de Colombia se está complicando por la introducción del tema de la violación de los DDHH en la agenda de las relaciones colombo-estadounidense. Esta novedad puede obedecer a razones políticas o a un favorable cambio de prioridades internacionales, al reconocer que la violación a los derechos humanos es una falta tan grave contra los valores de la humanidad como puede ser la producción de estimulantes.

En el pasado reciente, parecía existir una división internacional de prioridades entre los EE.UU. y la UEE. Aquél presentaba como prioritario en la política internacional el control de la producción de narcóticos; mientras que para la UEE, el respeto a los DDHH por parte de los países a los cuales otorgaron preferencias económicas o arancelarias era y es un aspecto preponderante en su política internacional. Actualmente, la posición con respecto a Colombia parece estar integrada, ambos bloques acusan a nuestro país de la violación de derechos fundamentales a la población.

Los informes sobre violación de derechos humanos en Colombia presentados por EE.UU. y la UEE apuntan en esa dirección. Si bien este aspecto no ha estado ausente en la agenda internacional de los EE.UU., muchas veces ha tenido objetivos más comerciales que humanitarios, como en el caso de las permanentes amenazas a los productos chinos alegando que este país se alejaba de los estándares de derechos humanos proclamados por los Estados Unidos. La actual coincidencia entre los países de la UEE y EE.UU. en censurar al gobierno de Colombia por la violación de DDHH, muestra que sí existe un consenso internacional en esta materia que debilita la posición de Colombia.

Además, la violación de los derechos humanos cobra fuerza como criterio para la descertificación colombiana por parte de los Estados Unidos, ya que este aspecto genera un mayor apoyo entre los sectores académicos, críticos e imparciales de la opinión internacional que la simple descertificación por producción y tráfico de estimulantes.

No ha sido fácil para Colombia establecer alianzas con la UEE y con Japón que le permitan equilibrar su débil posición negociadora frente a los Estados Unidos. La coincidencia de intereses entre las políticas de estos países durante los últimos años, relacionadas con el libre comercio, la inversión extranjera y la seguridad, están por encima de un eventual apoyo a un país cuyo gobierno es

cuestionado nacional e internacionalmente por la financiación de su campaña electoral y por la violación de los DDHH.

No es casual que justo antes de la decisión sobre la descertificación de Colombia en 1997 por parte de EE.UU., este país haya emitido su informe de violación de DDHH en Colombia. Sin embargo, la declaración oficial del secretario de Estado en la descertificación de 1997, hace énfasis en la corrupción del gobierno colombiano y no en la violación de los derechos humanos, con la excepción de la libertad de prensa.

En este aspecto ha sido igualmente grande la miopía del gobierno Samper en el manejo de las relaciones con la UEE. Dentro de la Unión Europea, el problema del consumo de narcóticos no tiene la misma prioridad en los diferentes países, basta observar las diferentes políticas que al respecto tienen países como Holanda y Francia, Austria y Luxemburgo; pero sí los une la preocupación por los valores democráticos. No obstante esta realidad, el presidente Samper tiene como embajador ante la UEE hasta hoy, a una persona acusada junto con su padre, justa o injustamente, de un trato cuestionable a los colonos en sus propiedades. A pesar de lo anterior, la renuncia de este funcionario se presentó sólo cuando fueron presentados los cheques personales enviados por él a la controvertida campaña presidencial, siendo funcionario público. Hasta el momento de escribir estas líneas continúa como representante oficial de Colombia ante la UEE.

No se debe pensar que solamente las torturas y desapariciones constituyen violaciones de los DDHH, la censura a los medios de comunicación también lo son. En este sentido la acusación formal a Colombia de establecer restricciones a los medios a través de la recientemente aprobada ley de televisión, complica aún más la débil posición colombiana.

### **Tratados internacionales, extradición y problemas limítrofes**

El tradicional aislamiento colombiano que trató de romperse durante los gobiernos Barco y Gaviria, nos hace olvidar las múltiples implicaciones que tienen las decisiones que tome Colombia con relación a sus tratados bilaterales o multilaterales, como son la carta fundamental de la ONU, los acuerdos de la OIT o los acuerdos de Ginebra sobre manejo de conflictos armados. Un caso específico, que adicionalmente puede tener implicaciones petroleras, lo constituyen los tratados de extradición entre Colombia y EE.UU., y entre Colombia y Canadá.

Colombia ha podido eludir el cumplimiento del tratado de extradición con los EE.UU. con el argumento de que no existió ley que lo aprobara antes de la vigencia de la Constitución de 1991, lo cual en nuestro ordenamiento jurídico es correcto. Situación diferente se presenta con el tratado de extradición firmado entre Colombia y Canadá cuando este país era parte del imperio británico, pues en este caso sí hay ley aprobatoria previa a la actual Constitución. Así, el país se encuentra ante la siguiente encrucijada: la Corte Constitucional al fallar que la Constitución prevalece sobre tratados bilaterales ofrece argumen-

tos a los países fronterizos para denunciar por ejemplo tratados internacionales limítrofes.

Nicaragua periódicamente ha anunciado su intención de demandar el tratado Esguerra-Bárceñas, el cual establece la soberanía de Colombia sobre el archipiélago de San Andrés y Providencia, y de Nicaragua sobre la costa de Misquitos. Nicaragua alega que ese tratado fue negociado cuando los Estados Unidos ejercía control sobre sus decisiones, y que el nuevo orden internacional reivindica sus derechos sobre la plataforma continental. La posición de Colombia es clara en el sentido de que se trata de un tratado internacional firmado, que no puede ser modificado unilateralmente, además se ha ejercido soberanía sobre San Andrés y que la población de este archipiélago aceptó voluntariamente ser parte integrante de la Nueva Granada en 1828.

Un aspecto fundamental para Colombia fueron las exitosas negociaciones de mar territorial derivadas de su soberanía sobre el archipiélago de San Andrés y Providencia, que le permitieron tener un mar territorial de cerca de 400000 km<sup>2</sup>. Aunque se ha especulado mucho sobre la presencia de hidrocarburos en esta zona, los resultados de exploraciones preliminares no han sido exitosas. Se han hecho dos perforaciones con taladro al oriente del meridiano 82, en aguas territoriales colombianas, por parte del gobierno nicaragüense en un contrato con Oxy en los años setenta.

Por otra parte, ante la solicitud de Colombia de un crédito para realizar un amplio programa de sísmica en la parte continental y en el mar territorial en 1982, la banca multilateral decidió otorgarlo únicamente para explorar en el área continental, eludiendo fijar una posición con respecto al mar territorial. Colombia con recursos propios realizó la sísmica en la plataforma económica adyacente a San Andrés y Providencia. Para bien de las relaciones internacionales, pero no para la actividad petrolera, esta exploración no ha detectado prospectos atractivos.

Para complicar aún más la situación, en la reunión del Grupo de los Ocho en Bariloche en 1995, el presidente de Colombia aceptó abrir un diálogo con Nicaragua sobre el tratado firmado y vigente. Este fue el precio pagado para lograr una tímida declaración de apoyo de este grupo al gobierno de Samper con respecto a las diferencias con los Estados Unidos.

En este entorno, Colombia debe tener en cuenta varios aspectos. Por una parte, que el garante del tratado Esguerra-Bárceñas es Estados Unidos, y por otra, que el cierre de la poligonal del mar territorial en San Andrés fue aprobado por el gobierno americano durante la administración Barco, al aceptar la soberanía de Colombia sobre un islote en el que se mantenía un faro americano. En su cruzada contra el actual gobierno de Colombia, los Estados Unidos muy hábilmente hacen saber que no es consistente la posición de Colombia de plantear la modificación de tratados internacionales por medio de reformas constitucionales, como en el caso de la extradición y de no aceptar la modificación constitucional que introduzca Nicaragua en el tratado de la delimitación del mar territorial con Colombia. Un punto a favor que tiene Colombia en este aspecto es que las leyes internacionales jerarquizan los tratados, contemplando que los limítrofes no pueden por ningún motivo ser modificados unilateralmente.

## Desarrollo económico sostenible, nueva teoría de interdependencia

Colombia es un exportador neto de energía, especialmente en petróleo crudo, fuel oil y carbón. Los negociadores colombianos a veces pasan por alto este hecho, al aceptar propuestas que buscan encarecer el consumo de combustibles en función del CO<sub>2</sub> emitido. Igual consideración debe hacerse sobre el reparto de los costos de restringir el uso de fluorocarbonos y de los que pueden surgir en un futuro sobre el uso de fertilizantes químicos.

Se ha querido estigmatizar a nuestro país, aún con la complacencia de algunos sectores de la opinión nacional, presentándolo como un exportador de una droga suave como es el café, de drogas fuertes y de un contaminante como el CO<sub>2</sub> emitido en el uso del carbón, petróleo y fuel oil.

En este contexto deben imponerse ciertas reglas de equidad internacional sobre el reparto de los costos de los cambios tecnológicos hacia sistemas ambientalmente más aceptables. Es interesante analizar el siguiente patrón de comportamiento con respecto al tema ambiental en los países desarrollados.

En un período en que en Europa no quedan ya bosques primarios, y en que en EE.UU. se ha perdido una tercera parte de su cubierta forestal, así como el 85% de sus bosques primarios, los países desarrollados comprendieron el valor que para la humanidad tiene la preservación del bosque y de la selva tropical húmeda, y se han erigido los defensores de la selva tropical. Más equitativo hubiera sido preservar el bosque boreal simultáneamente con la selva tropical.

Actualmente, es altamente cuestionada la producción de energía hidroeléctrica, y hoy se aceptan casi como verdad revelada los inconvenientes ambientales de este tipo de generación eléctrica. Pero este cambio paradigmático ocurrió sólo después de que Europa Central y Estados Unidos habían desarrollado su potencial hídrico.

La revolución verde, que es la mezcla del uso de fertilizantes con semillas mejoradas, permitió alejar en buena parte el espectro malthusiano de la insuficiencia en la producción de alimentos para una población creciente. Hoy, la producción de alimentos alcanzaría para alimentar a toda la humanidad, y si no se logra se debe a restricciones de orden político, económico, social y fundamentalmente logístico. Por una afortunada coincidencia el aumento en el crecimiento de la población europea hacia fines del siglo XVIII, debido a la aceptación de medidas higiénicas hoy elementales, fue casi simultáneo con el descubrimiento del proceso de producción de urea sintética, en el momento en que la producción de guano era insuficiente. Desarrollada esta tecnología y diseminadas plantas de fertilizantes en todo el norte, se empiezan a transferir a los países del Tercer Mundo, y solamente entonces se cuestiona el efecto ambiental de los fertilizantes sintéticos. En ese momento, la inversión original en las plantas del norte está completamente amortizada, y se han desarrollado tecnologías ambientalmente más aceptables. Pero hoy el Tercer Mundo está perplejo ante la posibilidad de que la base de su producción de alimentos pueda ser cuestionada en cualquier momento.

Hasta bien entrada la década del setenta, la opinión de algunos científicos del primer mundo y de muchas universidades americanas se orientaba a que el planeta se dirigía inexorablemente a una nueva glaciación. En estas condiciones, la emi-

sión de CO<sub>2</sub> de origen humano, lejos de ser un riesgo sería una bendición por el efecto de invernadero que tiene este gas, el cual permite aumentar la temperatura de la atmósfera. Es bueno mencionar que los países desarrollados emiten 30 y 40 veces más contaminantes por habitante que los países del Tercer Mundo.

Cuando los países en vía de desarrollo inician sus programas de electrificación con generadores alimentados por carbón o gas, con tecnologías transferidas directamente del primer mundo, la comunidad científica descubre que la tendencia del clima planetario, lejos de ir hacia una glaciación, va hacia un aumento sostenido de la temperatura, denominado como efecto invernadero, y que por lo tanto debe modificarse el patrón en el uso de combustibles que emitan CO<sub>2</sub>, prefiriendo por ejemplo la energía nuclear. El drama es que los países del Tercer Mundo son más ricos en carbón que en plantas nucleares. Mientras tanto, el gas metano que es abundante especialmente en los países del Mar del Norte, no ha sufrido esta satanización; sin embargo, desde el punto de vista del efecto invernadero, tiene un potencial 21 veces mayor que el CO<sub>2</sub>, por unidad de volumen.

El uso de los fluorocarbonos permitió desarrollar y difundir los sistemas de aire acondicionado y de refrigeración. Éstos indudablemente mejoraron el bienestar y permitieron difundir técnicas apropiadas de conservación de los alimentos. El gran problema es que tan pronto se amortizó esa inversión en el norte, las plantas productoras de fluorocarbonos contaron con tecnologías sustitutas. Mientras que en los países del sur se hacían grandes inversiones en este tipo de sistemas, se anuncia que los fluorocarbonos destruyen la capa de ozono de la atmósfera, y que en esta forma la filtración de la luz ultravioleta disminuye, aumentando la incidencia de cáncer de piel, especialmente en la población blanca y en los habitantes de las regiones boreales y australes, donde aparece el denominado hueco del ozono.

La sensibilidad de la radiación ultravioleta a pequeñas variaciones de concentración de ozono en la estratosfera es muy grande. Las quemaduras de la piel se producen por la radiación en la frecuencia del espectro ultravioleta, la cual es absorbida en su mayoría por el ozono. Cualquier variación en la eficiencia de absorción aumenta en varios órdenes de magnitud la probabilidad de quemaduras, algunas de las cuales pueden degenerar en cáncer.

El protocolo de Montreal, que limitó la producción de fluorocarbonos, fue inicialmente rechazado por las naciones del Tercer Mundo, particularmente por China, que estaba intentando equipar sus viviendas con neveras. Solamente con el establecimiento de un fondo internacional destinado a financiar un cambio tecnológico que permitiera el remplazo del fluorocarbono, fue posible suscribir el acuerdo de Londres, en el que se elimina por completo la producción de fluorocarbonos para el año 2000. Las restricciones a su comercialización y el hecho de que aún algunos países están autorizados para producirlo, están originando un mercado negro que hoy se estima entre 150 y 300 millones de dólares al año. A nivel individual muchas personas prefieren pagar un sobreprecio a un bien prohibido que invertir entre 200 y 800 dólares para aplicar el cambio tecnológico en sus sistemas de refrigeración.

Colombia, en particular, debe buscar formas de reducir los costos de las asimetrías que generan los tiempos de desarrollos de tecnologías y sus futuras



prohibiciones. Un mecanismo puede ser propiciar la inversión extranjera directa en las plantas energéticas, de fertilizantes y de refrigerantes. En esta forma, las decisiones no solamente afectan al país receptor, sino a quien provee la tecnología, y con seguridad las medidas serán más equilibradas y los costos se repartirán más equitativamente.

Adicionalmente, es importante propiciar la creación de una masa crítica en ciencia, que tenga acceso a la información, y que pueda difundirla ante quienes toman las decisiones de política. Hay que buscar alianzas estratégicas con los países productores de petróleo y carbón en un marco realista de política internacional. En este campo hay espacios para la cooperación, pues por una parte, la contaminación atmosférica traspasa fronteras y por otra, a diferencia de la malaria, la mayor propensión a contraer cáncer de la piel por efecto de disminución de la capa de ozono recae sobre la población blanca que habita las regiones australes y boreales. Adicionalmente, el aumento de la pobreza en el Tercer Mundo afecta la seguridad nacional, aun de los países desarrollados, por efectos de migraciones no controladas.

### Realismo político

Se requiere de un análisis crítico de la posición negociadora de Colombia, y esta posición no mejora desconociendo la realidad internacional ni tratando de regresar a mecanismos, que si bien fueron efectivos en los setenta, como los acuerdos sobre productos básicos, han quedado obsoletos en la actualidad. Dentro del marco de la OMC y ante una realidad en la que cuenta más la información y la alta tecnología que los productos básicos, la prioridad de Colombia debe ser orientada en concordancia con estas condiciones.

Una primera magistratura digna y el respeto internacional son condiciones necesarias pero no suficientes para recuperar la posición de Colombia en el ámbito internacional. El desarrollo de mecanismos reales de participación de la sociedad civil junto con la formación de una masa científica crítica, es importante para romper con el círculo vicioso de la asimétrica distribución de costos y beneficios de la dinámica tecnológica.

Para los EE.UU. un nuevo programa de relaciones con Colombia le trae beneficios que deben ser reconocidos. En el campo del comercio y de sus intereses geopolíticos en América Latina, la orientación hacia la creación de un gran bloque regional, junto con la posición geográficamente estratégica de Colombia, hace que resulte costoso excluir a nuestro país de ese proceso.

Para la sociedad americana, un rito como la extradición de narcotraficantes confesos, si bien tiene poco efecto sobre el consumo y la producción de drogas, puede ayudar a establecer las bases para una nueva relación entre Colombia y los Estados Unidos.

Un punto que no puede ser desconocido es que los valores enunciados por los Estados Unidos y demás países de la OECD, con respecto a los derechos humanos, formas reales de democracia, respeto a las minorías, libertad de prensa y reducción de la producción y consumo de drogas, independientemente de

que sean o no cumplidos por ellos mismos, son de un alto contenido humanístico, y para Colombia deben significar un alto beneficio para la implementación tanto de su política externa como de su política interna.

## Dos grandes crisis

Es indudable que la situación de las relaciones actuales entre Colombia y los Estados Unidos ha tenido en el pasado sólo un antecedente igual: la que siguió a la separación de Panamá. A pesar de que han transcurrido más de noventa años desde que ocurrió este hecho, hay algunos elementos en común que no deben desconocerse.

Un agudo observador de la época, Fred Rippy, expresaba en estas palabras la percepción que de Colombia se tenía en los EE.UU.: "Colombia es un país grande, rico y atrasado, otra manera de decir que cuenta con los elementos suficientes para atraer las tendencias adquisitivas y el genio tecnológico de ciertos ciudadanos americanos"... "El petróleo es el único problema importante entre los dos países, pero si el estado financiero de Colombia llegara a ser verdaderamente crítico, probablemente surgiría otro... los banqueros" (...)

"El status económico internacional de Colombia depende fundamentalmente del café, el petróleo y el banano. En efecto, de nos ser por la búsqueda tenaz del petróleo se diría que su status económico depende casi que exclusivamente del café, ya que éste es el único producto de exportación importante producido por los colombianos. La producción de petróleo y banano depende en gran medida de compañías extranjeras".

Aceptando la hipótesis de que el petróleo colombiano fue uno de los elementos fundamentales para la normalización de las relaciones colombo-estadounidenses después de la agresión en Panamá a principios de siglo, es interesante comparar la estructura económica de comercio exterior del país en ese período y el papel de la inversión petrolera norteamericana.

### COMPOSICIÓN DE EXPORTACIONES

Producto	1927	1996
Café	65.1%	15.2%
Petróleo	20.5%	26.8%
Otros	14.4%	58%

La comparación de estas dos estructuras muestra que a pesar de los setenta años transcurridos entre una y otra, el peso relativo del petróleo no sufrió una modificación sustancial.

En 1927, la inversión de las compañías petroleras norteamericanas en Colombia se estimaba en US\$45 millones, en 1995 la inversión asciende a US\$1.983 millones. Para una comparación consistente cabe anotar que las exportaciones colombianas totales en 1927 ascendían a U\$108 millones, el valor de la inversión

petrolera representaba 5 meses de exportaciones y en 1995 el valor de la inversión petrolera norteamericana en Colombia representa 2,4 meses de exportaciones.

Con respecto a la producción de crudo en Colombia, ésta era cercana a los 50.000 barriles diarios en 1927, mientras que en 1996 esta cifra fue 12 veces mayor; sin embargo, el parque automotor colombiano es hoy 410 veces mayor.

Hoy, como hace ochenta años, los intereses americanos en Colombia se concentraban en aspectos comerciales y de estrategia marítima. Es imposible no hacer la similitud con la importancia que le ha dado Estados Unidos a la firma del tratado marítimo con Colombia, el cual, bajo el supuesto de perseguir naves sospechosas de llevar narcóticos, autoriza el ingreso de buques de guerra estadounidenses en la zona económica exclusiva de Colombia.

Como si la historia quisiera repetirse, en tiempos pasados los intereses alrededor del petróleo llegaron a crear tensiones entre compañías de diferente nacionalidad. Como reseña Rippey: "La rivalidad anglo-americana es aguda (alrededor de 1930) únicamente en relación con el petróleo y ambos países han tenido sus dificultades. Así, resulta que Colombia se ha convertido en una dependencia económica de los Estados Unidos. Por el momento su rival más peligroso parecería Inglaterra, pero los ingleses están ahora en la retaguardia" (...) "En 1913 los poderosos intereses de Pearson, Lord Cowdray, estuvieron a punto de lograr un contrato de derecho exclusivo de explotación de petróleo en un área de Colombia".

En 1928 nuevamente la Anglo-Persian Oil Company buscó concesiones petroleras en la frontera con Panamá; sin embargo, las presiones del gobierno americano sobre el colombiano en el sentido de considerar como un acto hostil la presencia de firmas no americanas cerca de la frontera con Panamá, y con el señuelo de la próxima firma del tratado entre Colombia y los Estados Unidos, lograron el desistimiento de esta concesión. En el actual gobierno la renegociación de un contrato con la British Petroleum Company ha repetido esta escena, esta vez en un marco muy diferente y por motivos que distan mucho de la búsqueda de intereses comunes para el sector petrolero.

## El papel del petróleo

Es importante dar al petróleo la magnitud que realmente posee como herramienta estratégica para Colombia. Si bien se trata de un producto con un peso significativo en la generación de riqueza interna, y que representa un alto nivel de la inversión foránea en el país, en términos internacionales no ofrece una posición que le brinde niveles cómodos de negociación.

Actualmente, el petróleo representa cerca del 13% de las exportaciones colombianas. Del petróleo vendido internacionalmente, cerca del 55% tiene como destino EE.UU., valor que sólo representa alrededor del 3.5% de sus importaciones de crudo. Así mismo, la producción petrolera nacional, incluyendo la explotación de Cusiana, apenas sobrepasa el 1% de la producción mundial, y las proyecciones para el año 2000 no exceden el 1.5%. Frente a estas cifras no es

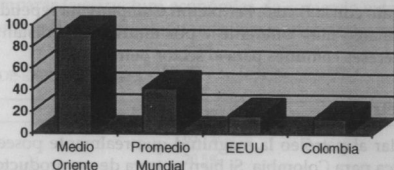
reiterativo presentar el peso que tiene Colombia en la producción mundial de drogas ilícitas de acuerdo con un reciente estudio de Steiner, 1996, surtiendo cerca del 75% del mercado de los Estados Unidos, el cual a su vez representa el 90% de la demanda mundial.

Aún a pesar de los recientes descubrimientos petroleros y el importante aumento de producción en los últimos años, Colombia está lejos de ser una potencia petrolera a nivel mundial. Los siguientes datos ponen en perspectiva la situación petrolera de Colombia comparada con el mundo.

Las reservas mundiales se estiman en 1.017.000 millones de barriles, frente a 3.100 millones en Colombia, lo que le representa el 0.3% del petróleo descubierto y no extraído en el planeta. De la misma forma la producción actual de Colombia se encuentra alrededor de 620 mil barriles diarios, mientras en el mundo se producen 67 millones de barriles en el mismo tiempo, estas cifras le dan a Colombia una participación de 0.87% en la producción.

En cuanto al gas, la situación no es muy diferente. Las reservas mundiales de este combustible se calculan en  $139 \times 10^{12} \text{ m}^3$ , mientras en Colombia se tiene  $0.23 \times 10^{12} \text{ m}^3$ , lo que equivale al 0.2%. De la misma forma, con la producción de gas al ritmo actual y sin nuevos hallazgos, las reservas durarían 50 años en Colombia, mientras el promedio mundial se encuentra en 64.6 años. Es una realidad que para los Estados Unidos es estratégicamente ventajoso contar con zonas cercanas y estables de abastecimiento de crudo que reduzcan su dependencia de una región donde existe un nivel considerable de incertidumbre como lo es el Medio Oriente. Además, la existencia de un *stock* considerable de inversión directa de compañías norteamericanas en Colombia, hace del petróleo un bien alrededor del cual giran intereses que pueden influir en la toma de decisiones sobre política internacional de los Estados Unidos con respecto a Colombia.

#### PETRÓLEO, RELACIÓN RESERVAS/PRODUCCIÓN



La presencia norteamericana en Colombia se remonta a los inicios de la actividad petrolera en el país. Para finales del siglo pasado, cuando el petróleo era ya un objetivo internacional, Estados Unidos enfocó sus objetivos en las áreas de posible desarrollo, entre las cuales se destacaba Colombia.

Los primeros intentos de producir petróleo enfrentaron fuertes obstáculos como la falta de capital y tecnología en el país, así como una infraestructura insuficiente principalmente relacionada con el transporte del crudo. Estas primeras etapas se realizaron gracias a la visión y decisión empresarial de algunos

ciudadanos colombianos, quienes pronto se dieron cuenta de la necesidad de buscar el apoyo internacional en la difícil tarea de la exploración y explotación petroleras. Se encuentran en el exterior con un excelente momento para esta búsqueda, tanto en Estados Unidos como en el Reino Unido, debido a que ambos países buscan mejorar su posición estratégica, y en el petróleo se encuentran más y mejores aplicaciones, entre ellas la militar.

La compañía norteamericana Exxon trabajó durante la década de 1910 para adquirir la Concesión de Mares sobre Barrancabermeja, y la Gulf Oil Company hizo lo mismo para adquirir la Concesión Barco, cerca de Cúcuta.

Los inversionistas británicos buscaron entrar en el naciente negocio en el país, siendo así como la Casa Pearson firma en 1913 un convenio de intención con el gobierno colombiano, el cual es retractado, debido a la presión diplomática de los Estados Unidos.

Sólo hasta después de la década de los años veinte, Colombia comenzó a desarrollar una industria petrolera real, capaz de mantener una oferta relativamente estable. En general durante estos años la relación reservas-producción presentó una tendencia decreciente. Los contratos por concesión para la exploración y explotación prevalecieron durante este período. Durante la primera parte de esta década las compañías norteamericanas consideraron como su principal preocupación la exportación de crudo, por encima de aspectos como el suministro local de gasolina, aspecto que a la postre sería controlado internamente.

Dichas compañías contaban con los instrumentos necesarios para obstaculizar la entrada al país de otras naciones, Gran Bretaña principalmente, que pusieran en riesgo el monopolio que sostenían sobre la explotación petrolera. Uno de estos instrumentos era la presión de los bancos neoyorquinos y del Departamento de Comercio de Estados Unidos, presión que se reflejó en la suspensión de crédito a Colombia. En esta década la Concesión Barco se convirtió en el centro de conflicto entre las compañías Shell (inglesa) y Gulf (estadounidense), de las cuales esta última obtuvo el control total en 1925.

Como se mencionó anteriormente, para esta época la producción de petróleo merecía una especial atención, siendo así como para 1927 representaba el 20.5% de las exportaciones del país.

Para 1935 la Gulf ofreció vender la Concesión Barco a un grupo francés apoyado por este gobierno. Sin embargo Texaco se enteró de las negociaciones, y se anticipó en la compra de la Concesión a comienzos de 1936. Para garantizar un mayor apoyo político para esta operación Texaco buscó la manera de asociarse con otra compañía, y en abril de 1936 la Mobil Oil aceptó participar con el 50% de las acciones. Esta fue una de las operaciones más lucrativas emprendidas por las compañías estadounidenses en Colombia.

El descubrimiento de Caño Limón permitió a Colombia retomar la senda exportadora, aumentando nuevamente la participación del sector en la economía. Como una proporción del total de exportaciones, en 1996, el café representó el 15.2%, 26.8% fue petróleo, 44% fueron no tradicionales y otras exportaciones sumaron el 14%. Aún a nivel regional la producción petrolera no presenta altos niveles, pues representa sólo un 18% de la producción venezolana, 15% de la mexicana y tan sólo 5% de la estadounidense.

Es importante resaltar que la llamada bonanza petrolera originada por Cusiana, en ningún momento es tal, ni coloca a Colombia dentro de los principales exportadores de petróleo a nivel mundial. Los descubrimientos de la presente década escasamente han permitido a Colombia situarse en niveles relativos similares a los que ostentaba hace 70 años.

Aunque los promotores de la llamada Ley Espejo insistan en tomar una actitud revanchista con EE.UU., la situación de Colombia no permite esperar que una medida de esta categoría pueda tener repercusiones positivas en la situación del país. La asimetría en las relaciones, especialmente en el campo comercial, entre EE.UU. y Colombia son, como hace 70 años, desfavorables a Colombia. La dependencia comercial se refleja en el siguiente cuadro, el cual muestra que si bien los destinos de los productos de Colombia se han diversificado sustancialmente, aún más de una tercera parte de las exportaciones dependen de los mercados estadounidenses. Curiosamente el peso de las exportaciones colombianas provenientes de EE.UU. no ha sufrido un cambio significativo.

Colombia	1929	1996
Exportaciones a EE.UU. sobre exportaciones totales (FOB)	85%	39.3%
Importaciones de EE.UU. sobre importaciones totales (CIF)	35.8%	38%

La situación es más grave en sectores de gran importancia para la economía colombiana como el de las flores, pues más del 80% de la producción nacional tiene como destino Estados Unidos. Así mismo el 75% de la carga aérea internacional que sale de Colombia tiene como destino Norteamérica.

## Renegociación o cumplimiento

La consideración de la renegociación de un contrato reciente con la British Petroleum con Colombia es un buen ejemplo de una equivocada política internacional, en medio del desespero por resolver un problema de legitimidad del gobierno. Vale la pena resaltar que ha sido tradición de los gobiernos colombianos que, a pesar de sus dificultades externas o internas, respetan los intereses de largo plazo relacionados con la moneda, los recursos no renovables y las relaciones internacionales, incluyendo los asuntos fronterizos. En muy pocas ocasiones estos principios se han violado, como en el caso de la cesión de los islotes de Los Monjes a Venezuela, que aun es objeto de censura por parte de la opinión nacional. En las actuales circunstancias, el gobierno ha intervenido con criterios cortoplacistas en los campos de las relaciones internacionales, los recursos naturales y los asuntos fronterizos. En cierta forma es justo reconocer que a la fecha, su intervención en el campo de la moneda ha respetado la tradición republicana.

El gobierno Samper, con la esperanza de que con la modificación de un contrato firmado con una compañía inglesa iba a ganar capacidad negociadora o algún tipo de respaldo de la UEE, utilizó por primera vez en los últimos cincuenta años el petróleo como un arma de coyuntura política. Sin duda alguna

se subordinaron los intereses de la nación frente a los intereses del presidente de la República como administrador de un recurso natural, en un intento por mejorar su capacidad negociadora. Esto se constituyó en un grave error. Por una parte, la UEE ha estado más interesada en el respeto de los derechos humanos que en concesiones extracontractuales para sus compañías y, por otra parte, no hubo solidaridad de otras compañías que operan en Colombia para apoyar los intereses de la BP en sus pretensiones, posiblemente por el recuerdo de las confrontaciones de principios de siglo. En su defecto, se creó cierta incertidumbre sobre un activo que Colombia posee en sus negociaciones petroleras como es el respeto por las normas aceptadas en los contratos.

Con el descubrimiento de Caño Limón en 1982 se puso a prueba la voluntad de Colombia de respetar los pactos firmados en el campo petrolero. Este contrato se firmó en condiciones muy favorables para la compañía extranjera, pues en ese momento el país era un importador neto de petróleo, los resultados anteriores no eran promisorios y en los últimos 75 no se había descubierto en Colombia un campo superior a 500 millones de barriles. A pesar de fuertes movimientos de opinión que clamaban por modificar el contrato y limitar la rentabilidad al inversionista extranjero, Colombia respetó el compromiso.

En el caso de la BP sucede todo lo contrario, es la compañía la que pide que no se respete el contrato en una zona pero que esa modificación no se le aplique a otra área contratada. Ante la presión de la opinión pública y del Congreso, el gobierno decidió no renegociar públicamente el contrato. Algunas recientes consultas al Consejo de Estado le están dando argumentos al gobierno para nuevamente aceptar las solicitudes de la BP. A título ilustrativo, si las condiciones que pide la BP para su contrato en el área del Piedemonte se le aplicaran al área de Cusiana, equivaldría a restarle 4 o 5 puntos porcentuales de rentabilidad a ese contrato. Y si estas mismas condiciones se aplicaran al contrato de Occidental y Shell en Caño Limón equivale a disminuirle ingresos a estas compañías en cerca de 100 millones de dólares anuales.

Al final, el gobierno no ganó solidaridad de la UEE, pero sí generó el temor de algunos inversionistas norteamericanos que perciben que las reglas de juego se pueden modificar en uno u otro sentido.

La existencia de recursos naturales como el petróleo no asegura por sí sola un bienestar económico para ningún país. En este escenario la forma como estos recursos sean explotados y comercializados sí determina los beneficios que para la sociedad quedan.

Entre las ventajas prácticas que la explotación petrolera le brinda al país, cabe resaltar el hecho de que la inversión realizada por algunas compañías multinacionales en Colombia sí representa un porcentaje significativo de sus operaciones. Por otra parte estas compañías gozan de una sólida posición de negociación en sus respectivos países, como en el caso de EE.UU. en el cual algunos presidentes de compañías petroleras mantienen contacto directo con el presidente de turno.

La inversión en petróleo representa cerca del 28% de la inversión extranjera total en Colombia. Por otra parte, las inversiones de EE.UU. en Colombia, incluyendo los sectores no petroleros, alcanzan el 55% del saldo de la inversión total

extranjera y mantiene niveles de cerca del 40% del flujo anual de inversión; el 23.5% de esta inversión estadounidense se destina al sector petrolero.

#### FLUJO DE INVERSIÓN EXTRANJERA, 1995

Millones de dólares

Extranjera total	US\$ 2177.9
Extranjera en petróleo	US\$ 614.8
Petróleo / Total	28.2%
EE.UU. Total	US\$ 798.8
EE.UU. en petróleo	US \$ 185.7
EE.UU. Total / Total	36.7%
EE.UU. Petróleo / Total petróleo	30.2%
EE.UU. Petróleo / EE.UU. total	23.2%

El petrolero por su naturaleza no es un sector que pueda responder flexiblemente para suavizar crisis coyunturales, ya sean comerciales o políticas. Las decisiones sobre destinos de venta del petróleo colombiano no están, ni pueden estar, influenciadas por elementos políticos. Así mismo las decisiones de inversión por parte de compañías extranjeras, entre ellas las estadounidenses, son tomadas sobre hechos de largo plazo, y tampoco son susceptibles de responder directamente a coyunturas políticas. Aspectos como una política estable en el largo plazo en materia de reglamentación, el respeto a los contratos firmados, y el establecimiento de señales firmes, en temas como la expropiación por vía administrativa, son elementos que influyen en la decisión del inversionista.

A nivel internacional elementos como el respeto por los derechos humanos, respeto a la libertad de prensa y existencia de oposición democrática están alcanzando una importancia cada vez mayor. El petróleo puede aportar estabilidad en la generación económica y en el desarrollo colombianos, pero no es un sector que genere dividendos en la negociación internacional de corto plazo. En cuanto al petróleo, como toda riqueza, es mejor tenerlo que no tenerlo, pero lo acertado de la política en la materia puede también hacer la diferencia.

#### Carbón

Una característica intrínseca al carbón es que es mayoritariamente consumido en el país donde se produce y, a diferencia del petróleo, el carbón es un combustible muy abundante en el planeta. De lo anterior se tienen dos consecuencias primordiales, por un lado que el comercio internacional del carbón no es de gran magnitud, y segunda que el valor estratégico de este recurso natural no es primordial, especialmente después de 1950. Lo anterior se ve reforzado por los usos de este combustible, que radican principalmente en generación eléctrica, y en hornos y calderas, y que puede ser sustituido por fuel-oil y gas natural.

En el comercio internacional de carbón las ventas de Colombia son importantes, siendo así que las exportaciones colombianas suplirían las importaciones



de EE.UU. si todo nuestro producto se destinara a ese país. En 1996 el 8% del valor de las exportaciones colombianas correspondieron a carbón.

A pesar del significativo nivel de exportaciones colombianas en el comercio mundial, los países desarrollados no dependen de este comercio. Es así como sólo el 3.8% del consumo de EE.UU. en carbón es importado, siendo un exportador neto. Para tomar una medida de referencia la producción total de carbón de Colombia representa el 3.4% de la producción estadounidense. Las reservas de Colombia representan el 0.43% de las reservas mundiales, mientras su producción representa el 0.84%.

Por otra parte, la extracción de carbón en Colombia está soportada sobre inversión norteamericana, siendo éste el único país que participa en la inversión de este sector con las compañías Exxon y Drummond. Al igual que en el petróleo, esta inversión es significativa para el portafolio mundial de estas compañías, razón por la cual sus intereses van en la misma dirección de los de nuestro país. Adicionalmente a la importancia económica de esta inversión, Colombia se ha beneficiado especialmente por la ubicación geográfica de las minas de carbón, pues ha disminuido las tensiones limítrofes en la zona de La Guajira.

En el largo plazo, las perspectivas del carbón no parecen ser muy promisorias, debido especialmente a que la presión hacia la sustitución de combustibles como el carbón, es cada vez mayor por parte de los sectores ambientalistas. En este campo combustibles como el gas pueden tener un mayor futuro, pero las reservas de Colombia sin ínfimas comparadas con las mundiales y con las exitosas posibilidades de extracción comercial en el Mar del Norte en Europa.

## Siglas empleadas

- UEE, Unión Económica Europea
- NOAL, Grupo de Países No Alineados
- DDHH, Derechos Humanos
- OPEP, Organización de Países Exportadores de Petróleo
- OMC, Organización Mundial del Comercio

## BIBLIOGRAFÍA

- Boeker E. y Van Grondelle R. "Environmental Physics". John Wiley and Sons, Ltd. Winchester, England, 1995.
- British Petroleum Company, "BP Statistical Review of World Energy, 1996". 1995 y 1996.
- Departamento Nacional de Planeación, "Indicadores de Coyuntura Económica". Volumen 2, Número 1, enero de 1997.
- Ecopetrol, Vicepresidencia de Comercio Internacional y Gas. Ventas Ecopetrol 1996 por destino. Mimeo.
- Hjerthén, Johanna. "Las compañías multinacionales petroleras y los procesos de nacionalización del sector: una perspectiva histórica para México, Venezuela y Colombia". Tesis de grado, Facultad de Economía Universidad de los Andes. Bogotá, enero de 1993.
- Isaza, José Fernando y Salcedo "Sucedió en la Costa Atlántica", El Áncora Ed. Bogotá, 1989.

Meadows D and Randews, J. " Más Allá de los límites del crecimiento". Ed. El País y Aguilar Ed. Madrid, 1992.

Puyana Alicia, Dargay Joyce "Competitividad del petróleo colombiano". Creset - Colciencias. Bogotá, 1996.

Revista del Banco de la República, Varios números.

Rippy, Fred J. "El capital norteamericano y la penetración imperialista en Colombia". El Ancora Ed. Bogotá, 1981. (Primera edición Nueva York, 1931).

Steiner S. Roberto, "Los ingresos de Colombia producto de la exportación de drogas ilícitas", en *Coyuntura Económica*, Vol. XXVI, No. 4, diciembre de 1996. Fedesarrollo, Bogotá.

"The Ozone Racket", *The Economist*, Feb. 8, 1997.

ENCUESTA  
SOBRE  
EL YANU

FICHAS  
Fecha de  
Título de  
Realidad  
Personas

Método  
Total en

DISTRIBUCIÓN  
Clase  
Bogotá  
Cali  
Medellín  
Barranquilla  
Bucaramanga  
Cartagena  
Bogotá

## Tercera Parte ENCUESTAS

- Meadows D and Randoes, J. "Más allá de las limitas del crecimiento". Ed. El Financiero Aguirre Ed. Madrid, 1972.
- Puyana Alicia, Dargay Juvce "Competitividad del petróleo colombiano". Cereso - Caidencias. Bogotá, 1996.
- Revista del Banco de la República, Varios números.
- Kippy, Fred J. "El capital norteamericano y la penetración imperialista en Colombia". Ed. Ancora Ed. Bogotá, 1981. (Primera edición Nueva York, 1931).
- Steiner S. Roberto, "Los ingresos de Colombia producto de la exportación de drogas ilícitas", en *Cuadernos Económicos*, Vol. XXVI, No. 4, diciembre de 1996. Fedesarrollo, Bogotá.
- "The Opium Racket", *The Economist*, Feb. 8, 1992.

## Tercera Parte ENCUESTAS

# ENCUESTAS DE OPINIÓN COLOMBIANA SOBRE TEMAS RELACIONES BILATERALES

## 1. YANKELOVICH

### FICHA TÉCNICA

Fecha de realización:	Julio 2 - Mayo de 1997
Título de la encuesta:	Encuesta Relación Colombia- Estados Unidos
Realizada por:	Yankelovich Acevedo & Asociados
Personas encuestadas:	Hombres y mujeres mayores de 18 años, pertenecientes a los estratos 2, 3, 4, 5 y 6.
Metodología:	Muestreo aleatorio telefónico en las ciudades de Santafé de Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga y Cartagena.
Total encuestas:	600 (Margen de error total máximo del 4.00%).

### DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA SEGÚN CIUDAD

Ciudad	No. Encuestas	Margen de error
Bogotá	100	9.79%
Cali	100	9.79%
Medellín	100	9.79%
Barranquilla	100	9.79%
Bucaramanga	100	9.79%
Cartagena	100	9.79%
<b>Total</b>	<b>600</b>	<b>4.00%</b>

P3 ¿Cuál cree usted que es el interés vital en juego en la relación entre Colombia y Estados Unidos?

	Ocupación								NS/NR (h)
	Total	Ama de casa (a)	Estudiante (b)	Empleado (c)	Independiente (d)	Jubilado (e)	Emple-estud. (f)	Temp-desemp. (g)	
Base real	600	126	100	141	167	19	18	20	9
%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Base ponderada	100	24*	15*	27*	25*	2**	2**	4**	1**
%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Reducir el problema de las drogas ilícitas	58.3	63.8	51.2	50.1	63.1	80.1	68.9	58.0	63.9
Evitar la intervención	18.9	20.4	19.0	18.1	17.0	3.7	31.1	25.7	28.7
Incrementar el comercio bilateral	18.1	13.4	18.8	26.2	16.3	8.9	-	16.3	7.4
No sabe/No responde	4.7	2.4	11.0	5.6	3.5	7.3	-	-	-
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Base: Total encuestas realizadas.

Proportions/Mean: Columns Tested (5% risk level) - a/b/c/d/e/f/g/h

\* Small base; \*\* very small base (under 30) ineligible for sig testing

P4 En una escala donde 5 es muy alto y 1 muy bajo, ¿cómo calificaría usted el interés que Estados Unidos tiene en la lucha contra las drogas?

	Ocupación								NS/NR (h)
	Total	Ama de casa (a)	Estudiante (b)	Empleado (c)	Independiente (d)	Jubilado (e)	Emple-estud. (f)	Temp-desemp. (g)	
Base real	600	126	100	141	167	19	18	20	9
%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Base ponderada	100	24*	15*	27*	25*	2**	2**	4**	1**
%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
- [5] Muy alto	14.3	16.5	12.9	10.4	15.5	57.2	18.7	17.7	13.3
- [4] Alto	20.5	14.5	23.5	18.8	26.7	10.5	32.3	15.3	35.5
- [3] Medio	30.5	32.2	39.0	28.7	24.2	12.7	10.1	63.7	9.2
- [2] Bajo	20.4	17.7	20.3	21.9	24.4	6.4	24.7	3.7	42.0
- [1] Muy bajo	12.5	18.3b	2.3	18.0b	7.3	13.2	14.2	13.8	-
- No sabe/No responde	1.7	0.8	2.0	2.2	1.9	-	-	1.9	-
Promedio	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Desviación estándar	3.04	2.93	3.25	2.81	3.19	3.92	3.16	2.87	3.20
Total	1.23	1.34	1.04	1.27	1.21	2.00	-	1.03	-

Base: Total encuestas realizadas

Proportions/Mean: Columns Tested (5% risk level) - a/b/c/d/e/f/g/h

\* Small base; \*\* very small base (under 30) ineligible for sig testing

P5 ¿Cómo considera usted que fueron las relaciones entre Colombia y Estados Unidos en los años setenta y ochenta?

	Ocupación							NS/NR (h)	
	Total	Ama de casa (a)	Estudiante (b)	Empleado (c)	Independiente (d)	Jubilado (e)	Emplee-estud. (f)		Temp-desemp. (g)
Base real	600	126	100	141	167	19	18	20	9
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Base ponderada	100	24*	15*	27*	25*	2**	2**	4**	1**
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
- Buenas	47.5	39.0	26.5	48.0	61.9ab	76.7	66.8	54.1	49.0
- Regulares	43.3	51.9d	57.9d	45.8	29.5	13.6	21.8	40.3	30.3
- Malas	4.3	4.7	4.0	3.5	4.3	9.6	11.0	3.2	7.4
- No sabe/No responde	4.8	4.5	11.6	2.7	4.3	-	0.4	2.5	13.3
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Base: Total encuestas realizadas.

Proportions/Mean: Columns Tested (5% risk level) - a/b/c/d/e/f/g/h

\* Small base, \*\* very small base (under 30) ineligible for sig testing

P6 ¿Cómo considera usted que esas relaciones son hoy en día?

	Ocupación							NS/NR (h)	
	Total	Ama de casa (a)	Estudiante (b)	Empleado (c)	Independiente (d)	Jubilado (e)	Emplee-estud. (f)		Temp-desemp. (g)
Base real	600	126	100	141	167	19	18	20	9
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Base ponderada	100	24*	15*	27*	25*	2**	2**	4**	1**
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
- Malas	55.8	42.7	57.8	55.3	64.6a	52.4	63.4	72.6	50.4
- Regulares	39.9	54.4d	32.3	41.9	31.0	38.5	36.6	27.4	49.6
- Buenas	4.0	2.7	9.4	2.8	4.1	9.1	-	-	-
- No sabe/No responde	0.2	0.3	0.5	-	0.3	-	-	-	-
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Base: Total encuestas realizadas.

Proportions/Mean: Columns Tested (5% risk level) - a/b/c/d/e/f/g/h

\* Small base, \*\* very small base (under 30) ineligible for sig testing

## P7 ¿Cree usted que el trato de Estados Unidos con Colombia es...?

	Ocupación								
	Total	Amo de casa (a)	Estudiante (b)	Empleado (c)	Independiente (d)	Jubilado (e)	Emple-estud. (f)	Temp-desemp. (g)	NS/NR (h)
Base real	600	126	100	141	167	19	18	20	9
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Base ponderada	100	24*	15*	27*	25*	2**	2**	4**	1**
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
- Injusto	76.2	90.2cd	77.7	70.0	70.0	32.8	73.8	88.8	92.6
- Normal	13.2	5.5	14.9	18.8a	14.9	9.7	25.2	3.1	-
- Justo	8.2	1.6	6.6	9.6	12.3a	33.6	1.0	8.2	7.4
- No sabe/No responde	2.4	2.7	0.8	1.6	2.8	23.9	-	-	-
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Base: Total encuestas realizadas.

Proportions/Mean: Columns Tested (5% risk level) - a/b/c/d/e/f/g/h

\* Small base; \*\* very small base (under 30) ineligible for sig testing

## P8 ¿Cree usted que la posición de Colombia frente a Estados Unidos es...?

	Ocupación								
	Total	Amo de casa (a)	Estudiante (b)	Empleado (c)	Independiente (d)	Jubilado (e)	Emple-estud. (f)	Temp-desemp. (g)	NS/NR (h)
Base real	600	126	100	141	167	19	18	20	9
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Base ponderada	100	24*	15*	27*	25*	2**	2**	4**	1**
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
- Débil	53.7	58.5	57.8	52.6	50.0	22.8	79.0	42.6	71.3
- Ni fuerte, ni débil	33.0	31.4	28.5	32.4	39.3	36.3	20.6	29.2	28.7
- Fuerte	12.0	9.7	12.4	13.3	10.2	19.9	0.4	28.1	-
- No sabe/No responde	1.3	0.4	1.3	1.6	0.4	20.9	-	-	-
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Base: Total encuestas realizadas.

Proportions/Mean: Columns Tested (5% risk level) - a/b/c/d/e/f/g/h

\* Small base; \*\* very small base (under 30) ineligible for sig testing



P9 En el caso hipotético que unos extranjeros ingresaran al país narcóticos que crearán vicios y causarían graves daños a la juventud, ¿cree usted que nuestro país tiene derecho a solicitarlos en extradición para juzgarlos en Colombia?

	Ocupación									
	Total	Ama de casa	Estudiante	Empleado	Independiente	Jubilado	Emple-estud.	Temp-desemp.	NS/NR	
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)		
Base real	600	100	141	167	19	18	20	9		
	%	%	%	%	%	%	%	%		
Base ponderada	100	15*	27*	25*	2**	2**	4**	1**		
	%	%	%	%	%	%	%	%		
- Sí	62.7	65.2	64.2	59.8	63.0	27.0	48.6	100.0		
- No	34.1	31.3	34.1	33.4	13.1	72.6	51.4	-		
- No sabe/No responde	3.3	0.1	1.8	6.8	23.9	0.4	-	-		
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		

Base: Total encuestas realizadas.

Proportions/Mean: Columns Tested (5% risk level) - a/b/c/d/e/f/g/h

\* Small base; \*\* very small base (under 30) ineligible for sig testing

P10 Ahora, suponiendo que unos colombianos cometieran el mismo delito en otro país, ¿cree usted que ese país donde se cometió el delito, tiene derecho a solicitar en extradición a esos colombianos para juzgarlos allá?

	Ocupación									
	Total	Ama de casa	Estudiante	Empleado	Independiente	Jubilado	Emple-estud.	Temp-desemp.	NS/NR	
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)		
Base real	600	100	141	167	19	18	20	9		
	%	%	%	%	%	%	%	%		
Base ponderada	100	15*	27*	25*	2**	2**	4**	1**		
	%	%	%	%	%	%	%	%		
- Sí	55.2	53.1	56.7	55.3	63.0	28.2	45.5	79.9		
- No	39.2	46.1	36.1	31.8	12.6	71.8	54.5	20.1		
- No sabe/No responde	5.6	0.8	5.7	12.9ab	24.3	-	-	-		
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		

Base: Total encuestas realizadas.

Proportions/Mean: Columns Tested (5% risk level) - a/b/c/d/e/f/g/h

\* Small base; \*\* very small base (under 30) ineligible for sig testing

P11 ¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con la extradición de colombianos?

	Ocupación							NS/NR (h)	
	Total	Ama de casa (a)	Estudiante (b)	Empleado (c)	Independiente (d)	Jubilado (e)	Emple-estud. (f)		Temp-desemp. (g)
Base real	600	126	100	141	167	19	18	20	9
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Base ponderada	100	24*	15*	27*	25*	2**	2**	4**	1**
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
- De acuerdo	46.1	39.5	42.9	43.6	55.6	63.2	35.9	45.5	61.1
- En desacuerdo	43.1	39.5	45.6	51.7	35.9	13.0	64.1	50.0	38.9
- Le es indiferente	7.8	16.8cd	11.3	2.1	4.2	23.9	-	-	-
- No sabe/No responde	3.0	4.1	0.3	2.6	4.4	-	-	4.4	-
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Base: Total encuestas realizadas.

Proportions/Mean: Columns Tested (5% risk level) - a/b/c/d/e/f/g/h

\* Small base; \*\* very small base (under 30) ineligible for sig testing

P12 ¿Tiene usted algún familiar que viva en Estados Unidos?

	Ocupación							NS/NR (h)	
	Total	Ama de casa (a)	Estudiante (b)	Empleado (c)	Independiente (d)	Jubilado (e)	Emple-estud. (f)		Temp-desemp. (g)
Base real	600	126	100	141	167	19	18	20	9
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Base ponderada	100	24*	15*	27*	25*	2**	2**	4**	1**
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
- Sí	32.1	28.3	45.9	26.2	34.2	41.2	60.1	14.0	39.8
- No	67.8	71.7	54.1	73.8	65.8	58.8	39.9	86.0	60.2
- No sabe/No responde	*	*	-	*	-	-	-	-	-
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Base: Total encuestas realizadas.

Proportions/Mean: Columns Tested (5% risk level) - a/b/c/d/e/f/g/h

\* Small base; \*\* very small base (under 30) ineligible for sig testing

P13 ¿Ha viajado usted a Estados Unidos en los últimos cinco años?

	Ocupación								NS/NR (h)
	Total	Ama de casa (a)	Estudiante (b)	Empleado (c)	Independiente (d)	Jubilado (e)	Emple-estud. (f)	Temp-desemp. (g)	
Base real	600	126	100	141	167	19	18	20	9
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Base ponderada	100	24*	15*	27*	25*	2**	2**	4**	1**
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
- Sí	11.4	6.5	14.0	4.2	23.3ac	19.6	-	4.4	21.3
- No	88.6	93.4d	86.0	95.8d	76.7	80.4	100.0	95.6	78.7
- No sabe/No responde	*	*	-	*	-	-	-	-	-
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Base: Total encuestas realizadas.

Proportions/Mean: Columns Tested (5% risk level) - a/b/c/d/e/f/g/h

\* Small base; \*\* very small base (under 30) ineligible for sig testing



## 2. ENCUESTA PUBLIC OPINION STRATEGIES\*

PUBLIC OPINION  
STRATEGIES

**Congressional Monitor Survey Summary:**  
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales  
Universidad Nacional de Colombia

### The bottom line

Colombia has a serious image problem among senior Capitol Hill staffers. Its thermometer score, which is used to measure overall opinion toward countries, is the lowest of three Latin American countries tested on this survey. More than half of the respondents interviewed say Colombia's democracy is in decline. There is strong opinion on imposing sanctions on the country, whether targeted at corrupt segments in Colombia or the country as a whole.

It is clear the illegal drug trade plays a significant role in Hill aides' opinion of Colombia. Staffers who rate Colombia low on the thermometer scale are the most hard line when it comes to opinions on sanctions and government corruption, which these staffers tie to the influence of drug barons in Colombia.

Of course, there are some staffers who are more empathetic toward Colombia and its cause, primarily House Democrats.

### Other key findings:

- President Samper's departure from office is not viewed as dramatically impacting relations with the United States.
- Most staffers interviewed rate the Prosecutor General and police force in Colombia as the most corrupt element of government tested.
- More than half believe the Colombian government tolerates drug barons in order to stem further violence.
- Colombians living in the U.S. are not seen as key players in American politics.

PUBLIC OPINION STRATEGIES, LP  
1023 North Fairfax Street • Suite 120 • Alexandria, VA 22314 • (703) 830-7665 • FAX: 703-630-6117

### About the survey

This executive summary contains the findings from a telephone survey conducted among one hundred fifty (150) senior staff members on Capitol Hill: chiefs of staff/administrative assistants, press spokespeople, and legislative directors. The interviewing was completed during normal business hours during the period February 19 - March 6, 1997.

The sample was selected so as to accurately represent the U.S. Congress across a sampling of 150 senior staff respondents. Interviews were stratified by chamber (House vs. Senate), party/affiliation (Republican vs. Democrat), the year the member was elected, and region (member's home state). That is, interviewing quotas were set and met to ensure an accurate representation of the Congress as a whole.

Colombia is rated below average on a thermometer scale (0-100) designed to measure a respondent's overall opinion of a country.

With a mean thermometer score of 39 (on a 0 "not at all favorable" to 100 "extremely favorable" scale), Colombia is the lowest rated of the three Latin American countries tested (Venezuela received a 57 and Mexico a 54). [This finding is consistent with an August 1995 survey of Hill staff that measured Colombia's thermometer at 40.]

Colombia's thermometer score is universally low, never rising higher than 49 among any subgroup examined (both House Democrats and people who feel Colombia's democracy is "stable" rate the country at 49). By comparison, Venezuela's thermometer score rises as high as 64 and Mexico's as high as 63.

### Key highlights:

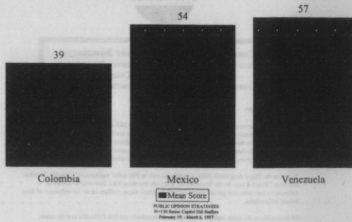
- House staffers (41) rate Colombia more favorably than do Senate aides (28). [In fact, House staffers rate all three countries higher than Senate aides do.]
- Democrats (44) are more favorable toward Colombia than are Republicans (34). There is, though, a division within Democrat staffers, with House aides (49) rating the country higher than their Senate counterparts (21). [Democrats (especially House Democrats) actually rate all three countries higher than do Republicans.]
- Staffers working for more recently elected Members of Congress (1990-96, 42) are more positive toward Colombia than are those working for more senior Members (32).
- Respondents who feel Colombian-U.S. relations will get better after President Samper leaves office rate the country more favorably than do those who believe the impact will be the status quo or worse.
- Of interest: there is no difference in the rating of Colombia, Mexico, or Venezuela from staffers working for Members on any of the "international" committees (House International Relations, Select Intelligence and Senate Armed Services, Foreign Relations, Select Intelligence).

\* Aplicada por una firma estadounidense a asesores del Congreso de Estados Unidos para conocer la imagen que estos funcionarios tienen de Colombia.

### Opinion of Latin American Countries

On a Scale of 0 to 100

(0=Not at all favorable/100=Extremely favorable)

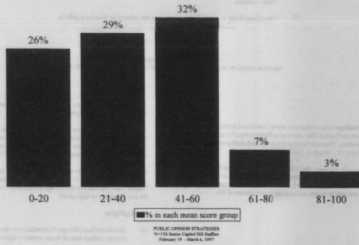


### Opinion of Colombia

On a Scale of 0 to 100

(0=Not at all favorable/100=Extremely favorable)

TOTAL MEAN SCORE = 39

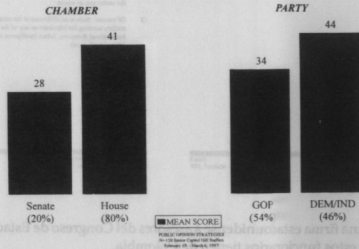


### Opinion of Colombia

On a Scale of 0 to 100

(0=Not at all favorable/100=Extremely favorable)

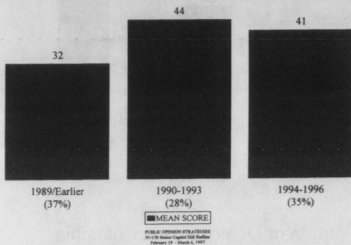
TOTAL MEAN SCORE = 39



## Opinion of Colombia

On a Scale of 0 to 100  
(0=Not at all favorable/100=Extremely favorable)

By Year Elected



A majority of Capitol Hill staffers interviewed believe Colombia's democracy is currently in decline.

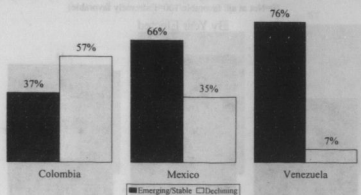
Senior Capitol Hill aides were asked to describe the current state of the democracies of three Latin American countries as either emerging, stable, or declining. More than half (57%) describe Colombia's democracy as "declining," while 33% describe Mexico's this way and just 7% say this phrase describes Venezuela's democracy. Conversely, 18% say Colombia's democracy is "emerging" and 19% characterize it as "stable" (compared to Mexico's 35% and 31% and Venezuela's 32% and 44%).

### Key findings

- Two-thirds of staffers who rate Colombia at 40 or less on the thermometer (65%) say Colombia's democracy is declining versus 50% of respondents who rate Colombia more favorably.
- Despite their higher than average overall opinion of Colombia, Democrats (62%) are somewhat more likely than Republicans (52%) to say the country's democracy is declining.
- Indicative of the low overall rating they bestow on Colombia, 77% of staffers working for Members elected before 1990 say Colombia's democracy is declining.
- While there is no difference by staff position on the view of Colombia's democracy as declining, 24% of Chiefs of Staff say it is emerging, while 25% of press aides and legislative directors say it is stable.
- Staffers working for Southern and Western Members are more likely to say Colombia's democracy is declining than are those from the Northeast or Midwest.
- Aides to Members on international committees are slightly more positive about the state of Colombia's democracy: while 47% say it is declining, 18% characterize it as stable and 27% as emerging.

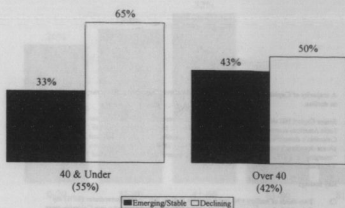
## Opinion of Democracy in Latin America

Emerging/Stable vs. Declining



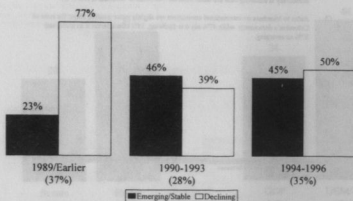
## Opinion of Democracy in Colombia

By Colombia Thermometer



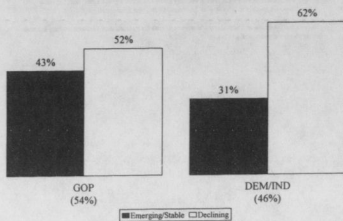
## Opinion of Democracy in Colombia

By Year Elected



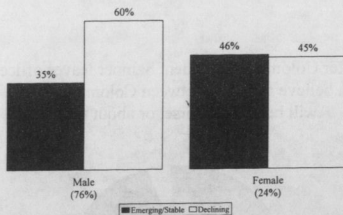


### Opinion of Democracy in Colombia By Party



PUBLIC OPINION STRATEGIES  
 20100 Baker Capital 100 Building  
 February 19 - March 6, 1997

### Opinion of Democracy in Colombia By Respondent Gender



PUBLIC OPINION STRATEGIES  
 20100 Baker Capital 100 Building  
 February 19 - March 6, 1997

## Opinion of Democracy in Latin America

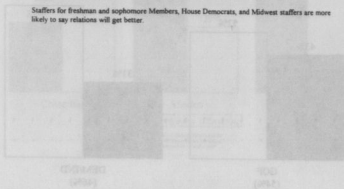
## Emerging Status vs. Declining

A majority of senior Capitol Hill aides say relations between Colombia and the United States will stay about the same after President Samper leaves office.

Fifty-four percent (54%) of respondents say Colombian-U.S. relations will stay "about the same" after President Samper leaves office, while 20% anticipate they will get better and 4% say they will get worse.

Among those more likely to say things will stay about the same: Senate aides, staff for more senior Members, people in Midwest or Southern offices, and female staffers.

Staffers for freshman and sophomore Members, House Democrats, and Midwest staffers are more likely to say relations will get better.



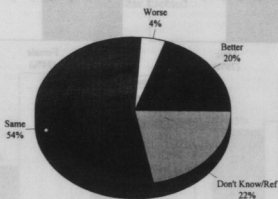
## Opinion of Democracy in Colombia

## By Congressional District

CONGRESSIONAL MEMORIAL SURVEY SCHEDULE  
PUBLIC OPINION STRATEGIES

Page 1  
March 7, 1997

After Colombian President Samper leaves office, do you believe relations between Colombia and the U.S. will be better, worse, or about the same?



PUBLIC OPINION STRATEGIES  
1010 New Capitol Hill Building  
Phoenix 17 - March 6, 1997

When asked to rate the honesty of Colombia's President and Executive Branch, Congress, and Prosecutor General and Police, respondents did not rate any of them as particularly honest, with the Prosecutor General and Police rated lowest on the scale.

In an ironic twist, probably the most honest part of government, and the one that has suffered some of the most violence, the Prosecutor General and police force is rated the least honest with a mean score of 3.3 (on a 0 "totally corrupt" to 10 "totally honest" scale). The Congress is rated at 4.7 and the President and Executive Branch receives a mean rating of 4.1.

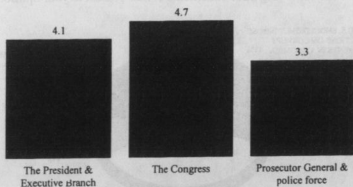
- The Prosecutor General and police force is rated more favorably by House staffers (especially Democrats), people working for newer Members (elected 1990-96), and male respondents.
- The President and Executive Branch is viewed more favorably among Democrats, newer Members' aides, female respondents, and younger respondents (under 35 years of age).
- The Congress receives better ratings from staffers in Western Members' offices, younger respondents, and those whose Members are on international committees.

CONGRESSIONAL MONITOR SURVEY SUMMARY  
PUBLIC OPINION STRATEGIES

PAGE 6  
MARCH 7, 1997

## Honesty in the Colombian Government

On a Scale of 0 to 10  
(0=Totally Corrupt/10=Totally Honest)



MEAN SCORE

PUBLIC OPINION STRATEGIES  
90-10 Avenue Capital Hill Station  
February 19 - March 6, 1997

Three-quarters of respondents favor some sort of sanctions be imposed on Colombia, with staffers split between sanctioning only corrupt elements in Colombia and more universal penalties.

While most Capitol Hill staffers (43%) agree "the U.S. should only impose sanctions on corrupt segments in Colombia," one-third (34%) believe "the drug phenomenon dictates that Colombia be sanctioned." Just 14% of respondents say "it would be a mistake to sanction Colombia."

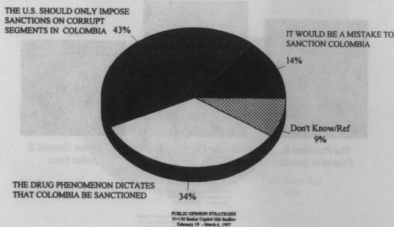
**Key findings:**

- Chiefs of Staff (41%) are more likely than press/legislative directors (27%) to say unequivocally Colombia should be sanctioned.
- Republicans (49%) are more likely than Democrats (36%) to say sanctions should only be imposed on corrupt segments in Colombia.
- A majority of staffers for Members on international committees (52%) say only corrupt segments in Colombia should be sanctioned.
- As one might expect, people who rate Colombia less favorably on the thermometer are more likely to favor broad sanctions, while those who are more favorable toward Colombia in general choose targeted sanctions at a higher rate.

CONGRESSIONAL MONITOR SURVEY SUMMARY  
PUBLIC OPINION STATISTICS

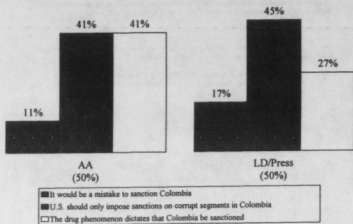
Page 7  
MARCH 7, 1997

Colombia is a major American economic partner. It has an open economy eager to receive and protect more U.S. capital, and is the fourth largest U.S. trading partner in this hemisphere. Given these facts, which of the following three statements comes closest to your opinion:



Colombia is a major American economic partner. It has an open economy eager to receive and protect more U.S. capital, and is the fourth largest U.S. trading partner in this hemisphere. Given these facts, which of the following three statements comes closest to your opinion:

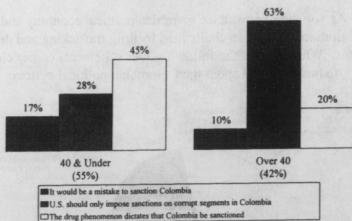
## By Position



PUBLIC OPINION STRATEGIES  
 11-130 Senate Capitol Hill Briefing  
 February 17 - March 6, 1997

Colombia is a major American economic partner. It has an open economy eager to receive and protect more U.S. capital, and is the fourth largest U.S. trading partner in this hemisphere. Given these facts, which of the following three statements comes closest to your opinion:

## By Colombia Thermometer



PUBLIC OPINION STRATEGIES  
 11-130 Senate Capitol Hill Briefing  
 February 17 - March 6, 1997

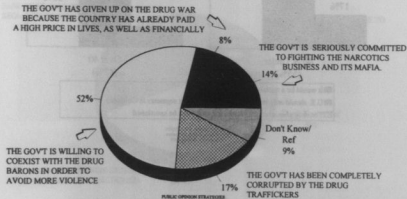
About half of the senior aides interviewed believe the Colombian government tolerates drug barons in order to avoid more violence.

Most respondents (52%) believe "the (Colombian) government is willing to co-exist with the drug barons in order to avoid more violence." While 14% of staffers interviewed say "the government is seriously committed to fighting the narcotics business and its Mafia" an equal number (17%) believe "the government has been completely corrupted by the drug traffickers."

**Key findings:**

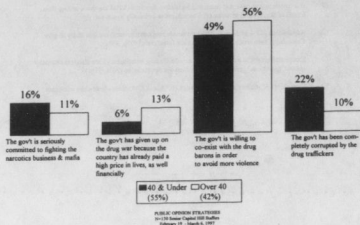
- At least a plurality of all staff subgroups examined believe the Colombian government is involved in a sort of detente to avoid further violence.
- Staffers with the poorest opinion of Colombia (low thermometer, see democracy in decline) are more likely to say the government has been "completely corrupted by the drug traffickers."

As you may know, the Colombian political economy and institutions have been challenged by drug trafficking and drug barons. Which one of the following four statements comes closest to how you feel about the Colombian political system:



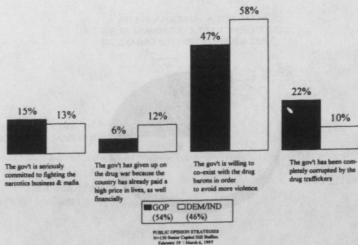
As you may know, the Colombian political economy and institutions have been challenged by drug trafficking and drug barons. Which one of the following four statements come closest to how you feel about the Colombian political systems:

By Colombia Thermometer



As you may know, the Colombian political economy and institutions have been challenged by drug trafficking and drug barons. Which one of the following four statements come closest to how you feel about the Colombian political systems:

By Party



A majority of respondents say Colombians living in the United States are "politically irrelevant" when viewed in the context of a political constituency.

Fifty-three percent (53%) of senior staffers characterize Colombians living in the U.S. as politically irrelevant, while 27% say they are becoming better organized and 6% say they are already a key political constituency.

**Key findings:**

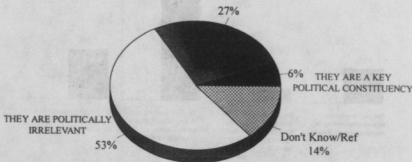
- It is interesting to note that press and legislative directors (59%) are more willing than Chiefs of Staff (48%) to write off Colombians as politically irrelevant.
- Republicans (63% irrelevant, 20% key/developing constituency) are less likely to give Colombians here credit politically than are Democrats (43%, 36%).
- House staffers (60% irrelevant, 27% key/developing constituency) are also less charitable about Colombians' political relevancy than are Senate aides (26%, 51%).
- Two-thirds of staffers in Southern offices (67%) call Colombians politically irrelevant.

CONGRESSIONAL MONITOR SURVEY SUBGROUP  
PUBLIC OPINION STRUCTURES

PAGE 3  
MARCH 7, 1997

## Perception of Colombians in the U.S.

WHILE NOT A POWERFUL POLITICAL  
CONSTITUENCY YET, COLOMBIANS IN THE U.S.  
ARE BECOMING BETTER ORGANIZED

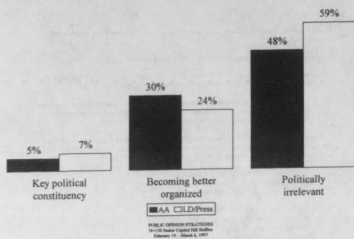


CONGRESSIONAL MONITOR SURVEY SUBGROUP  
P-110, House "Foreign Ops" Staffers  
February 19 - March 4, 1997



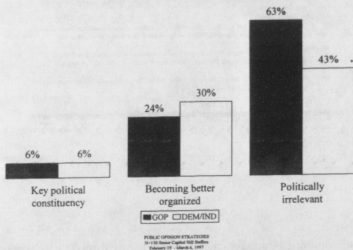
## Perception of Colombians in the U.S.

By Position



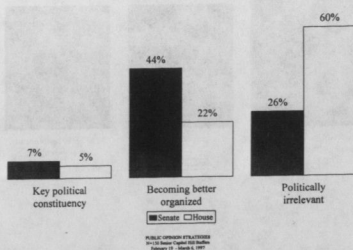
## Perception of Colombians in the U.S.

By Party



## Perception of Colombians in the U.S.

By Chamber



# Perception of Colombians in the U.S.

By Jonathan

There is little evidence to indicate three pieces of legislation of interest to Colombia will pass in this Congress.

We should preface these comments with two qualifying statements:

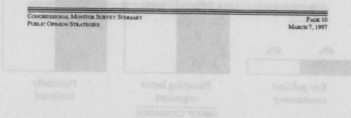
- 1) we have not typically tested such exact and specific provisions of bills and legislation, thus we have little experience in analyzing how these types of votes play out, and
- 2) none of the legislation we tested on the survey shows any real signs of passage, even some which have strong support (at least according to press accounts and popular opinion), indicating a rather pessimistic mood among the staffers interviewed.

That said, none of the pieces of legislation tested received a mean score of higher than 4.0 (on a 0 not chance of passing to 10 definitely will pass scale). Typically, legislation needs to test in the 7.5 or higher range to be considered likely to pass. The legislation tested:

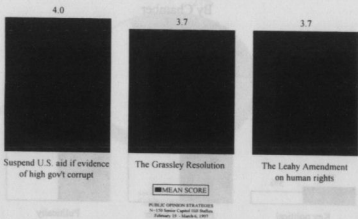
	MEAN
A provision of the Foreign Aid Bill which would suspend U.S. aid to any country if there is evidence of corruption among high officials in the government.	4.0
The Grassley Resolution, which says that if a country is de-certified by the U.S. government two years in a row, then the next year, the U.S. government would impose mandatory economic sanctions on the country.	3.7
The Leahy Amendment on Human Rights which says that aid will be suspended to any country using U.S. arms and equipment if there is evidence of human rights violations by that country's security forces.	3.7

**Key findings:**

- None of the three pieces of legislation score above 5 among any significant subgroup examined. At least half of the staffers interviewed rate the chance of passage of all three items at 4 or less.
- It should be noted that staffers to Members of international committees rate the likelihood of passage of all three pieces of legislation lower than the average scores recorded.
- There is increased support for suspending aid to countries with corrupt government officials among more recent Members' staffers (4.3 versus 3.6 for 1989 or earlier).
- Perhaps appealing to the human rights aspect, the Leahy Amendment has stronger support among females (4.3) than males (3.5).



Likelihood of passage for each issue on a scale from 0 to 10, where 0 means you definitely expect that no major legislation will pass and 10 means you definitely expect legislation to pass.



MEAN SCORE

PUBLIC OPINION STRATEGIES  
1725 Spring Lane SW  
Atlanta, GA 30310  
March 19 - March 21, 1997

C  
 del tra  
 nista la  
 conida  
 tuda a  
 rancia  
 el trans  
 a través  
 La d  
 ración  
 de 100 y  
 listado  
 grupos  
 clonés  
 especie  
 ración  
 El  
 a las in  
 Segura  
 ción de  
 comite  
 Con  
 con la p  
 pública  
 como p  
 rido por  
 curso  
 el tráb  
 pañ  
 El  
 manifi  
 ras de  
 contin  
 dignas

**Cuarta Parte**  
**ANEXOS**

There is a high probability of further developments in the area of...

**ANEXOS**

1. The first annex is...

2. The second annex is...

3. The third annex is...

4. The fourth annex is...

5. The fifth annex is...

6. The sixth annex is...

7. The seventh annex is...

8. The eighth annex is...

9. The ninth annex is...

10. The tenth annex is...

11. The eleventh annex is...

12. The twelfth annex is...

13. The thirteenth annex is...

14. The fourteenth annex is...

15. The fifteenth annex is...

16. The sixteenth annex is...

17. The seventeenth annex is...

18. The eighteenth annex is...

19. The nineteenth annex is...

20. The twentieth annex is...

21. The twenty-first annex is...

22. The twenty-second annex is...

23. The twenty-third annex is...

24. The twenty-fourth annex is...

25. The twenty-fifth annex is...

I finished of printing for each issue on a scale from 0 to 10, where 0 means 0 and 10 means 10 million copies. I expect that no major legislation will pass and 10 means you definitely expect legislation to pass.



The Chamber of Deputies of the Congress of the Republic



The Chamber of Deputies of the Congress of the Republic



The Chamber of Deputies of the Congress of the Republic

## ANEXOS GENERALES

### ANEXO 1. INFORME SOBRE DERECHOS HUMANOS COLOMBIA, 1996\*

Colombia es una democracia multipartidista en la cual los partidos Liberal y Conservador tradicionalmente han dominado la política. El pasado 13 de junio, el presidente Ernesto Samper evitó ser destituido mediante el voto de la Cámara de Representantes que consideró que no existía evidencia para juzgarlo con respecto a las acusaciones de que había recibido aportes del narcotráfico para su campaña presidencial de 1994. La subsecuente crisis disminuyó la autoridad moral del presidente para gobernar, pese a lo cual, el mandatario aseveró que completaría su período hasta agosto de 1998. El poder judicial es mayormente independiente.

La sociedad colombiana continuó abrumada por el extenso conflicto armado y por la violencia indiscriminada. Aproximadamente 10 o 15 mil guerrilleros organizados en cerca de 100 grupos representaron un desafío cada vez mayor para las fuerzas de seguridad del Estado por su creciente influencia en más de la mitad de los municipios del país. Los grupos guerrilleros más importantes no manifestaron un interés serio por sostener conversaciones de paz. Algunos grupos guerrilleros continuaron colaborando con narcotraficantes especialmente en las regiones rurales del oriente del país. Los grupos paramilitares jugaron un papel predominante en el conflicto interno.

El Ministerio de Defensa es el responsable de la seguridad interna y supervisa tanto a las fuerzas armadas como a la Policía Nacional. El Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) tiene amplio poder en los campos de inteligencia, investigación y aplicación de las leyes y reporta directamente al presidente. Las fuerzas armadas y la Policía cometieron numerosas y serias violaciones de los derechos humanos.

Colombia tiene una economía mixta entre pública y privada. El gobierno continuó con la política de liberalización de la economía y de la privatización de algunas empresas públicas, aunque a un ritmo menor que el de 1995. El petróleo crudo rivalizó con el café como principal producto de exportación. Dos nuevos campos, cuya extensión aún no ha sido verificada, prometen aumentar la importancia del petróleo en la economía. Los narcotraficantes controlaron un vasto número de empresas y la corrupción relacionada con el tráfico de drogas ejerció una enorme influencia dentro de la vida social y política del país.

El gobierno dio algunos pasos tendientes a reducir la violación de los derechos humanos, pero el resultado general en ese campo fue pobre. Aunque los abusos de las fuerzas de seguridad registraron alguna disminución, las fuerzas armadas y la Policía continuaron siendo responsables de numerosos abusos incluyendo, según fuentes fidedignas, episodios de actuación del tipo escuadrones de la muerte dentro del Ejército.

\* Sometido al Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes de los EE.UU. y al Comité de relaciones exteriores del Senado, por el Departamento de Estado.

Dichos asesinatos, específicamente atribuidos por organizaciones no gubernamentales (ONG) a las fuerzas de seguridad del gobierno disminuyeron aproximadamente en un 11 por ciento en los primeros nueve meses del año, en comparación con el mismo período de 1995. Con notables excepciones, las fuerzas de seguridad generalmente ejercieron moderación en su manejo de manifestantes.

Sin embargo la muerte de varios campesinos cultivadores de coca y jornaleros ("colaterales") y las heridas a cientos de ellos —apoyados en parte por la guerrilla y el narcotráfico— y quienes se oponían a los programas antidrogas del gobierno en el sur del país, fueron atribuidas al Ejército en encuentros, en agosto pasado; guerrilleros también fueron responsables de algunas muertes. Las fuerzas de seguridad fueron responsables de decenas de desapariciones. La Policía y el Ejército continuaron torturando y golpeando a los detenidos. Las condiciones carcelarias generalmente son duras.

Las detenciones y los arrestos arbitrarios, así como la prolongada detención anterior al juicio, son un problema. El sector judicial se encuentra severamente sobrecargado de trabajo y tiene un enorme volumen de casos sin resolver estimado en cerca de un millón. El uso de jueces, procuradores y testigos "sin rostro", actuando en el anonimato por razones de seguridad, continuó.

La independiente oficina del fiscal general logró un número récord de arrestos y acusaciones en derechos humanos, incluyendo la de un general de tres estrellas retirado. Sin embargo, en muchas instancias, incluida la del general, la oficina del fiscal general se ha visto obligada luego a trasladar los casos al sistema judicial penal militar, la cual presenta un continuo récord de casi total impunidad. El gobierno permite a los militares ejercer jurisdicción primaria sobre el personal militar acusado de abusos, siendo la forma más prevalente de sanción el despido del servicio sin beneficio de corte marcial. Además, como resultado de la crisis debida a la contribución de los narcotraficantes a la campaña del presidente, la alta prioridad dada inicialmente al tema de los derechos humanos sufrió un revés.

La rampante impunidad es la principal responsable de las violaciones de los derechos humanos en el país. De acuerdo con informes gubernamentales, entre un 97 y un 99.5 de los casos se queda en la impunidad. Un 74 por ciento de las víctimas ni siquiera denuncia el caso a las autoridades. Sin embargo, la oficina del fiscal general incrementó los esfuerzos para denunciar casos de violación de derechos humanos de alto perfil tales como masacres y desapariciones forzadas cometidas por fuerzas gubernamentales, grupos paramilitares y la guerrilla. El defensor del pueblo manifestó que, aunque los casos conocidos de abusos por parte de las fuerzas de seguridad habían disminuido, advirtió que la situación continúa siendo crítica. A petición del gobierno, el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos aceptó abrir una oficina a principios de 1997.

La administración Samper no tomó acción para frenar el aumento de los abusos cometidos por los grupos paramilitares, casi al punto de una política de tácita aquiescencia. Aún en áreas donde ejercía una fuerte influencia, las fuerzas armadas casi nunca restringieron la actividad paramilitar y los abusos.

Durante 36 de los pasados 44 años, incluyendo gran parte de 1996, el gobierno ha operado bajo estados de emergencia que le han permitido al ejecutivo gobernar por decreto en amplios sectores del país. Los decretos frecuentemente limitaron el derecho al debido proceso y a la libertad de movimiento. El gobierno creó zonas especiales de "orden público" para permitirle a los jefes militares en áreas de conflicto enfocar todos los esfuerzos de seguridad —incluyendo, y con la debida autorización del gobernador o del presidente— la imposición de toques de queda, retenes y el requerimiento de salvoconductos. La propuesta de reforma de la administración Samper que le permitirá aumentar el poder presidencial para decretar estados de emergencia sin la vigilancia de la Corte Constitu-

cional avanzó en el Congreso y el debate de la propuesta está programado para continuar en 1997. La presencia de las organizaciones paramilitares, guerrilleras y del narcotráfico y la confrontación armada entre ellas y con las fuerzas armadas, ha desplazado a cerca de 750.000 personas, cifra que representa un aumento del 25 por ciento en comparación con 1995.

El gobierno incrementó la presión sobre los medios de comunicación para influir en su información y en diciembre el presidente firmó un decreto que se cree puede conducir a una intromisión de censura política a los noticieros de televisión. La violencia contra las mujeres y los niños constituye un serio problema. La discriminación no oficial pero extendida contra la mujer, las minorías y los grupos indígenas persistió. El trabajo infantil es un problema general. Los grupos de "limpieza social" dedicados al asesinato de niños de la calle, prostitutas y homosexuales y otros grupos considerados "indeseables", fueron también un grave problema.

Las fuerzas guerrilleras continuaron siendo responsables de numerosos asesinatos y desapariciones, así como el 30 o 50 por ciento de las desapariciones. El grupo guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) no mostró interés en liberar a los tres misioneros norteamericanos que secuestraron el 31 de enero de 1993. De acuerdo con fuentes no gubernamentales fidedignas, durante los primeros nueve meses del año, miembros de grupos paramilitares cometieron el 59 por ciento de los asesinatos con motivos políticos mientras que a la guerrilla se le atribuyó un 33 por ciento de los mismos y a las fuerzas de gobierno un ocho por ciento de ellos.

## ANEXO 2. INFORME ANUAL DDHH EN EL MUNDO, 1977\*

### Colombia

#### *La situación de los derechos humanos*

La inestabilidad continuó en Colombia mientras el presidente Ernesto Samper se enfrentaba a pruebas crecientes de que había aprobado una donación del cartel de Cali para su campaña presidencial. Una oposición influyente, la intensa presión de los Estados Unidos para que renunciara, y su propia decisión de mantenerse en el cargo llevaron aparentemente al presidente a adoptar medidas autoritarias y a ceder amplios poderes al ejército para poder gobernar. El resultado fue un ataque directo contra la Constitución de 1991 y sus garantías fundamentales, con negativas consecuencias para los derechos humanos.

Las medidas del presidente Samper tuvieron un impacto muy reducido en la violencia política o en las violaciones de los derechos humanos, que siguieron siendo numerosas. En los primeros seis meses del año, tres personas al día fueron víctimas de los asesinatos políticos con un total de 522 muertes. Al igual que el porcentaje de dichos casos, la violencia paramilitar creció en relación a 1995.

En 1996, aparecieron nuevas pruebas que demostraban que los militares seguían promoviendo a los paramilitares y sirviéndose de ellos para reunir información de inteligencia y asesinar a colombianos sospechosos de tener relaciones con la guerrilla. Por ejemplo, en Segovia, en el departamento de Antioquia, una investigación gubernamental condujo al arresto de un capitán que, según testigos presenciales, el 22 de abril había acompañado a una base militar a seis paramilitares que llegaron en avión desde Medellín y asesinaron a catorce personas e hirieron a quince.

\* Human Rights Watch.

Por su parte, la guerrilla cometió violaciones del derecho internacional humanitario, como asesinatos políticos, secuestros, utilización de minas "quiebrapatras", y ataques a objetivos civiles, incluidos autobuses públicos. Se informó de que en un sólo incidente, el 14 de febrero, miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) habían asesinado a once hombres en la Finca Osaka. También se informó de que, el 24 de enero, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) había detenido y desarmado a tres policías y un soldado en un retén en el departamento de Norte de Santander, y que los había asesinado, quemando posteriormente uno de los cuerpos.

Según la policía, la mayoría de los secuestros registrados durante los primeros nueve meses de 1996 fueron obra de la guerrilla. Algunas víctimas no formaban parte del conflicto sino que eran civiles capturados para pedir recompensa. Aunque la dirección de las FARC sostuvo que había cesado los secuestros, esta práctica continuó, aunque calificada de "impuesto de paz". Por su parte, el ELN denominó sus secuestros "impuestos de guerra para los ricos".

Durante la primera mitad de 1996, el presidente Samper gobernó Colombia bajo el "estado de conmoción interior", decretado tras el asesinato, el 2 de noviembre de 1995, del líder conservador Álvaro Gómez, y prolongado hasta agosto. Aunque esta medida nunca llegó a cumplir su propósito original, la captura de los asesinos de Gómez, suspendió derechos fundamentales, como el derecho a no ser sometido a registros y arrestos sin orden judicial. También se dio autorización al ejército para que burlara la autoridad civil local y solicitara directamente al Ejecutivo la declaración de "zonas especiales de orden público", donde se suspendieron más derechos, como la libertad de movimiento. A finales de mayo, más de un tercio de Colombia había sido declarado "zona especial de orden público". El gobernador del departamento del Guaviare criticó públicamente al Ejecutivo por no haberle informado de que su departamento iba a ser sometido a un régimen militar de hecho.

Después de que la Corte Constitucional revocara la declaración del presidente Samper de agosto de 1995 del estado de conmoción interior, sus miembros fueron hostigados con amenazas de muerte anónimas. Posteriormente, la Corte no recusó la declaración del estado de conmoción interior de noviembre, y se limitó, en cambio, a revocar unas cuantas medidas impuestas tras el decreto. En julio de 1996, en lo que fue considerado una reprimenda pública, el presidente Samper presentó ante el Congreso un proyecto de reforma de la Constitución que evitaría que la Corte revisara las declaraciones del estado de conmoción interna en el futuro, y eliminaría las restricciones temporales de dichas declaraciones convirtiéndolas en indefinidas.

La dependencia del presidente Samper en las medidas extraordinarias fue una demostración de que, en lugar de mantener su promesa inaugural de defender los derechos, estaba convencido de que se debería permitir a los soldados operar al margen de la ley para que fueran eficaces. Otro de los proyectos de reforma de la Constitución que presentó convertiría las medidas de emergencia en legislación permanente, entre ellas una que autorizaría al ejército investigar todos los delitos, incluso en situaciones de normalidad.

Una coalición de cuarenta senadores pro militares también presentó seis proyectos de reforma de la Constitución para limitar derechos; los proyectos contemplaban la legalización de la detención preventiva sin orden judicial hasta siete días, y la prohibición de investigaciones civiles de oficiales militares implicados en crímenes. A los legisladores sólo les llevó seis meses revocar una decisión de 1995 de la Corte Constitucional que prohibía a los oficiales de las fuerzas armadas en servicio activo participar en tribunales militares, garantizando prácticamente que su historial de impunidad quedaría intacto.

En un cambio de posición destacado con relación a años anteriores, el presidente Samper cuestionó agradamente a los colombianos entregados seriamente a la tarea de ob-



servar los derechos, como el defensor del pueblo Jaime Córdoba, que decidió no seguir en el puesto durante un segundo período después de que el presidente Samper lo reprendiera por no haberle defendido de las acusaciones de corrupción. Córdoba también se había opuesto a la promesa del presidente Samper de volver a introducir la pena de muerte a los secuestradores, lo que violaría las obligaciones de Colombia según la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y la había denominado "el tiro de gracia a su política deteriorada de defensa de los derechos humanos".

Sin embargo, todo no fue negativo en 1996. Los esfuerzos de mejorar el historial de derechos humanos de la Policía Nacional dieron sus frutos. El presidente Samper convirtió en decreto una medida que obligaba a Colombia a cumplir las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como el pago de indemnizaciones en casos de derechos humanos. La Fiscalía de la Nación llevó a cabo verdaderas investigaciones, aunque produjeron pocos resultados concretos. Fue especialmente interesante el trabajo de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía, que se encargó de casos concretos en materia de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Una de las investigaciones condujo a una orden de arresto contra el general (r.) Farouk Yanine Díaz, un personaje clave dentro del apoyo y promoción por parte del ejército a los grupos paramilitares en los ochenta. Testigos presenciales declararon ante los fiscales que, cuando era comandante de la Segunda División, el general Yanine Díaz había pagado a paramilitares para que asesinaran a diecinueve hombres, y que entregó a los sicarios la información necesaria para localizarlos y asesinarlos. Yanine, que se retiró del ejército en 1992 cuando era jefe del estado mayor de las fuerzas armadas, impartió clases en el Colegio de la Junta Interamericana de Defensa, que operaba en Washington auspiciada por la Organización de los Estados Americanos, hasta que regresó a Colombia en octubre para enfrentarse a los cargos que pesaban en su contra.

En un tributo aparente de la eficacia de la Unidad de Derechos Humanos, el comandante de las Fuerzas Armadas, el general Harold Bedoya, acusó al equipo de estar "infiltrada por la guerrilla". En un discurso ante la Escuela Superior de Guerra, el presidente Samper se hizo eco de estas acusaciones prometiendo "evitar que [los soldados] tengan que presentarse ante la corte constantemente para responder por acusaciones infundadas... por parte de otros enemigos, en lugar de llevar a cabo su tarea para el beneficio del país".

La Procuraduría, encargada de las investigaciones de funcionarios del gobierno y de recomendar sanciones administrativas, salió peor parada en su tarea investigadora. Dos directores de la Procuraduría, sucesivamente, se enfrentaron a acusaciones criminales de corrupción, y fueron prácticamente desmanteladas la Procuraduría delegada para los derechos humanos y para investigaciones especiales. En lugar de intentar fortalecer a la Procuraduría, los senadores pro militares propusieron una reforma constitucional para eliminar su jurisdicción sobre las fuerzas armadas, garantizando de esta manera la impunidad.

Las pruebas que conseguimos demostraron que la impunidad siguió siendo la norma entre los soldados que cometieron violaciones de los derechos humanos. Incluso cuando los militares desmintieron su complicidad, la institución casi siempre presentó una colisión de competencia, una disputa jurisdiccional, ante el Consejo Superior de la Judicatura para conseguir que los casos pasaran de la jurisdicción civil a la militar. Los grupos de derechos humanos de Colombia coincidieron en que el Consejo favoreció injustamente a las fuerzas armadas en dichas disputas. En un caso de 1996, el Consejo decidió que los oficiales militares que habían suministrado armas y uniformes a paramilitares, que colaboraron en la masacre de 1991 de diecisiete personas en las cercanías de Los Uvos, en el departamento de Cauca, debían ser procesados por los tribunales militares ya que los oficiales habían entregado dicho equipo en cumplimiento de sus deberes habituales. En

octubre, el general Bedoya sugirió que enmendaría la Constitución para procesar ante tribunales militares a civiles acusados de terrorismo.

Las fuerzas armadas alegaron que sus tribunales eran más duros y más eficaces que las cortes civiles, basándose en el alto nivel de condenas. Sin embargo, su recuento de las condenas no distinguió entre los juicios por infracciones militares —como la insubordinación— y las violaciones de los derechos humanos. Según la Procuraduría, la mayoría de las condenas correspondieron a las infracciones, mientras que la mayoría de las absoluciones coincidieron con violaciones de los derechos humanos.

En el pasado, el presidente Samper había prometido reformar el sistema de justicia militar, y en 1995 convocó una comisión para estudiar dichos cambios. Sin embargo, cuando se escribió este informe, todavía no se había introducido a legislación el trabajo de la comisión. Siguió languideciendo la intención de establecer sanciones penales para el crimen de “desaparición” forzada.

Otras acciones del gobierno contribuyeron también a ataques inquietantes a derechos. A pesar de las críticas dentro de la judicatura, la única medida que se tomó para reformar las cortes de orden público, o tribunales “sin rostro”, creadas para procesar judicialmente a narcotraficantes y guerrilleros, fue limitar el uso de testigos anónimos a una revisión caso por caso. Estas cortes, en las que actúan jueces anónimos y se imponen graves restricciones al derecho legítimo a la defensa, siguieron violando el derecho a un juicio justo. A pesar de la similitud de las cooperativas con los grupos paramilitares ilegales, el Ministerio de Defensa siguió promoviendo las llamadas “cooperativas rurales de seguridad” de ganaderos y empresarios adinerados que suministraron en secreto información de inteligencia a las tropas, y que formaron grupos para defender sus propiedades.

El gobierno también intentó amordazar a la prensa desfavorable. En agosto, después de que periodistas filmaran a soldados disparando contra cultivadores de coca de Caquetá, durante una protesta contra la campaña de erradicación apoyada por Estados Unidos, la Comisión Nacional de Televisión prohibió todas las noticias televisadas que no estuvieran basadas en informes de fuentes oficiales. También prohibió a los noticieros que mostraran imágenes de las protestas “que reflejen situaciones de sufrimiento extremo”, una decisión que fue ampliamente interpretada como un intento de reprimir la protesta.

Más de 750.000 colombianos fueron desplazados internamente a causa de la violencia política, la cifra más alta de Latinoamérica. En 1995, un estudio a nivel nacional descubrió que el 32 por ciento del total de desplazamientos forzados se debía a la violencia paramilitar, 26 por ciento a la guerrilla y 16 por ciento a las fuerzas armadas. El problema empeoró durante 1996. Aunque el gobierno desarrolló un plan de asistencia a los desplazados, cuando se escribió este informe, todavía no había destinado fondos a este plan. La guerrilla se sirvió habitualmente del desplazamiento forzado como una herramienta de guerra, lo que demostró que ninguna de las partes estaba todavía dispuesta a cumplir el Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra, ratificados por el gobierno en 1995.

### *La defensa de los derechos humanos*

Los defensores de derechos humanos siguieron llevando a cabo un trabajo valeroso a pesar de los ataques y las amenazas. Uno de los que denunció con más fuerza fue Pedro Malagón, un congresista del departamento de Meta y miembro de la Unión Patriótica (UP). El 20 de junio de 1996, hombres armados asesinaron a tiros a Malagón y a su hija de diecisiete años en Villavicencio, la capital del Meta. Previamente, Malagón había informado de que agentes de inteligencia del ejército habían ofrecido a uno de sus guardaespaldas 10.000 dólares por facilitar su asesinato. Josué Giraldo, miembro de la UP y fundador

del Comité Cívico para los Derechos Humanos del Meta, también fue asesinado en Villavicencio el 13 de octubre, después de haber recibido numerosas amenazas de muerte. El 11 de enero, hombres armados asesinaron a tiros al activista comunitario Sylvio Salazar, cuando salía de su oficina en Medellín. Salazar había trabajado para detener la violencia entre bandas armadas, policía y milicias apoyadas por la guerrilla.

Las amenazas siguieron siendo habituales, especialmente en el caso de los abogados que defendieron a colombianos acusados de rebelión, el cargo que pesa sobre los que apoyan a grupos de oposición armada. El 28 de febrero, Reynaldo Villalba Vargas, un miembro del Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo", recibió una tarjeta de pésame por la muerte de una de sus clientes, Margarita Arregocés, firmada por un grupo paramilitar que se denominaba a sí mismo Colombia Sin Guerrilla (Colsingue).

Los grupos de derechos humanos y otras organizaciones no gubernamentales también fueron amenazados por su trabajo. Tres grupos que trabajan con familias desplazadas a causa de la violencia paramilitar, entre ellos la Asociación Nacional de Usuarios Campesino-Unidad y Reconstrucción (ANUC-UR), fueron descritos como "manipulados por la guerrilla" en un informe del ejército. En julio, se informó que paramilitares amenazaron a la presidenta de ANUC-UR, Belén Torres.

Miembros de las Brigadas de Paz Internacionales en Barrancabermeja también recibieron amenazas de la policía y de paramilitares locales. Al parecer, el 13 de junio, un miembro de las Brigadas de Paz que viajaba en autobús fue el objetivo de paramilitares que pararon autobuses públicos cerca de Puerto Araújo. Sin embargo, los hombres armados que buscaban a "un extranjero" se equivocaron de autobús, y el miembro de las Brigadas salió ileso.

Oficiales del ejército presentaron con frecuencia demandas por calumnias contra defensores de derechos humanos. Aunque las cortes admitieron muy pocas veces a trámite estas demandas, como una presentada por el general Bedoya contra el padre Javier Giraldo, director de la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz, se evidenció que la táctica consistía en intentar silenciar a los críticos.

Incluso la intervención internacional —como la petición de medidas cautelares por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos— aumentó, en lugar de reducir, el peligro que corrieron los observadores. Según un respetado grupo de derechos humanos colombiano, "En Colombia, este procedimiento ha tenido como resultado más presión e intimidación, así como el control total de las actividades [de la persona amenazada] a través de la única medida que se ha tomado: la asignación de guardaespaldas".

### *El papel de la comunidad internacional*

En marzo, en una reunión de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Colombia consiguió desviar los intentos de aumentar la supervisión internacional de sus condiciones en materia de derechos humanos con el nombramiento de un relator temático. Sin embargo, la presión constante de los grupos de derechos humanos colombianos y de sus homólogos internacionales, incluido Human Rights Watch/Americas, obligó al gobierno a aceptar la instalación en Colombia de una oficina permanente auspiciada por el alto comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas. En el momento de escribir este informe, la oficina no había iniciado sus tareas; sin embargo, los grupos de derechos humanos tenían la esperanza de que serviría como receptor de denuncias y como fuente de presión sobre el gobierno para el cumplimiento de sus compromisos según sus tratados internacionales.

En 1996, varias comisiones creadas bajo los auspicios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para estudiar casos claves, como la masacre de Truillo, no dieron frutos concretos. En contraste con lo anterior, el 8 de diciembre de 1995, la Corte Interamericana dictó la primera condena de su historia contra Colombia, al hacer responsable al gobierno de la "desaparición" forzada, en 1989, de Isidro Caballero y María del Carmen Santana. El único juez que votó en contra de la decisión fue Rafael Nieto Navia, colombiano, quien señaló que ya que el oficial implicado padecía "perturbaciones mentales"—una afirmación que no se había demostrado ante ningún tribunal— el Estado debería ser absuelto de su responsabilidad.

En marzo, por primera vez desde que el Congreso de Estados Unidos adoptara un procedimiento de "certificación" para los países que recibían ayuda antidroga, Colombia fue "descertificado". En julio, la administración Clinton aumentó la presión denegando el visado a Samper, y las relaciones entre los dos países se enfriaron. Sin embargo, Estados Unidos siguió siendo un apoyo fundamental para las fuerzas de seguridad colombianas, y Colombia siguió siendo el país del hemisferio que más ayuda militar recibió de EE.UU.; la mayoría de la cual se destinó a la Policía Nacional para control y erradicación de drogas. Las estimaciones del Pentágono de los contratos de armas entre Colombia y Estados Unidos fueron: 84 millones de dólares para el año fiscal 1996 y 123 millones para el año fiscal 1997; la cifra más alta hasta ahora.

Mientras que la retórica de la campaña electoral estadounidense se concentraba en las drogas, el Congreso aprobó la venta de armamento letal al Ejército de Colombia, un cambio de actitud inquietante. En las sesiones de septiembre, el Congreso autorizó una entrega de hasta doce helicópteros Black Hawk y veintidós ametralladoras M-60 para el ejército colombiano a pesar de que, como señalaron algunos funcionarios estadounidenses, no tenían ninguna garantía de que no iban a ser utilizados en operaciones contra insurgentes, en las que se producen la mayoría de las violaciones de los derechos humanos. De hecho, el ejército colombiano había anunciado con anterioridad a la prensa nacional su intención de comprar helicópteros estadounidenses y poner en marcha una nueva ofensiva contra la guerrilla. Aunque las entregas comerciales de armas en el pasado no habían superado un valor de dos millones de dólares al año, funcionarios de la administración estimaron que podrían llegar a los 35 millones de dólares en el año fiscal 1996 y a los 21 millones en el año fiscal 1997.

*Las redes de asesinos de Colombia*, un informe publicado en noviembre por Human Rights Watch/Americas y el Proyecto de Armamento de Human Rights Watch, documentaba el papel inquietante de Estados Unidos en la asociación militar-paramilitares en Colombia. A pesar del desastroso historial en materia de derechos humanos de Colombia, un equipo del Departamento de Defensa de EE.UU. y de la Agencia Central de Inteligencia (Central Intelligence Agency, CIA) trabajaron estrechamente con oficiales de las fuerzas armadas colombianas en la reorganización de la inteligencia de 1991; después de la cual fueron asesinadas al menos cincuenta y siete personas en el interior y cercanías de Barrancabermeja en 1992 y 1993. Además, pareció como que las autoridades militares estadounidenses estaban haciendo oídos sordos a los abusos, a pesar de que sabían que el entrenamiento y las armas suministrados a Colombia para fines antidroga podían estar siendo utilizados en operaciones contra insurgentes en las que podrían producirse violaciones de los derechos humanos.

El embajador de Estados Unidos en Colombia, Myles Frechette, ofreció su apoyo a la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía, una decisión positiva. Del mismo modo, la Embajada se reunió con grupos de derechos humanos internacionales y colombianos, un gesto importante en una época en la que estos grupos eran víctimas de amenazas y ataques. Dentro de la embajada, un grupo vetó a oficiales que tenían que recibir entrena-

miento en Estados Unidos, al descalificar para visados a oficiales implicados en graves abusos a los derechos humanos, enviando así un mensaje importante. El *Country Reports on Human Rights Practices for 1995* del Departamento de Estado fue ampliamente considerado un fiel retrato de la situación, aunque Human Rights Watch/Americas criticó el informe porque calificaba erróneamente de "violaciones de los derechos humanos" a los delitos cometidos por narcotraficantes y guerrilleros, en lugar de calificarlos de delitos comunes o, en todo caso, de violaciones del derecho internacional humanitario. No tenemos conocimiento de ninguna declaración pública del embajador o de otros funcionarios de la Embajada estadounidense en apoyo a los derechos humanos en Colombia en 1996.

### ANEXO 3. OBSERVACIONES FINALES DE LA ONU AL CUARTO INFORME DE COLOMBIA SOBRE DERECHOS HUMANOS (ABRIL/97)\*

#### Colombia

1. El Comité examinó el cuarto informe periódico de Colombia (CCPR/C/103/Add. 3 y HRI/CORE/1/ADD. 56) en sus secciones 1568, 1569, 1570 y 1571, celebradas los días 31 de marzo y 1o. de abril de 1997, y aprobó las siguientes observaciones finales:

#### Introducción

2. El Comité acoge con agrado el cuarto informe periódico presentado por el Estado Parte y la oportunidad de reanudar su diálogo con Colombia por conducto de una delegación formada por funcionarios de diversos sectores de la administración. Si bien el Comité lamenta que el informe presentado por el Estado Parte carezca de datos suficientes sobre la situación práctica respecto del goce de los derechos humanos por la población y sobre la aplicación de las disposiciones del Pacto y de la legislación nacional pertinente, agradece las respuestas francas de la delegación a sus preguntas, que le permitieron tener una idea más clara en la situación general de los derechos humanos en el país. El Comité agradece que la delegación haya reconocido hasta cierto punto las dificultades encontradas en la aplicación del Pacto en el país.
3. La información presentada por una gran variedad de organizaciones no gubernamentales ayudó también al Comité a comprender la situación de los derechos humanos en el Estado Parte.

#### Factores y dificultades que obstaculizan la aplicación del Pacto

4. El Comité observa que Colombia sigue sintiendo los efectos de un conflicto armado generalizado, en cuyo marco ha habido y se siguen cometiendo en gran escala violaciones patentes de los derechos humanos. El Comité observa también que los intentos de reanudar las negociaciones de paz realizados últimamente no dan todavía resultado.

#### Aspectos positivos

5. El Comité acoge con agrado el reciente establecimiento de una oficina del alto comisionado/Centro de Derechos Humanos en Colombia, así como la ratificación por Co-

\* ONU, Comité de Derechos Humanos, 59º período de sesiones.

- lombia del Protocolo adicional de los Convenios de Ginebra relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II).
6. El Comité acoge también con beneplácito la creación de varias instituciones y oficinas dedicadas a la protección y promoción de los derechos humanos, tales como la Defensoría del Pueblo, establecida en virtud de la Ley No. 24 de 1992, el Departamento de Derechos Humanos de la Procuraduría General de la Nación, la División de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación y el establecimiento por la Procuraduría General de la Nación de oficinas permanentes de derechos humanos en las principales ciudades del país, así como el establecimiento de programas dedicados a la mujer y a la igualdad entre los géneros, formulados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), y la creación de estructuras institucionales dedicadas a la promoción de los derechos de la mujer como el Comité de Coordinación y Control de las Políticas contra la Discriminación y la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia.
  7. El Comité agradece los fallos recientes de la Corte Constitucional acerca del estatuto de los instrumentos internacionales de derechos humanos, que los pone en pie de igualdad con la Constitución.
  8. El Comité acoge complacido la adopción de un nuevo Código de Policía que contiene directrices y principios vinculantes relativos al uso de la fuerza y de las armas por la policía. También se acoge con agrado la reestructuración de la policía a fin de mejorar la calidad de los agentes de policía y las relaciones entre la policía y la población. Se agradece además la promulgación de los decretos 573, 574 y 774 de 1995 en el marco de esa reestructuración, en relación con las medidas disciplinarias para los casos de actuación ilegal de los agentes de policía.
  9. El Comité acoge con satisfacción el establecimiento de una comisión investigadora para que se ocupe de las denuncias de desapariciones forzadas, que brinda protección a los denunciantes y los testigos. El establecimiento de un registro nacional de personas desaparecidas, junto con la creación de una comisión para que se ocupe de los casos de desapariciones forzadas y formado, entre otras personas, por el procurador general, el defensor del pueblo y representantes de organizaciones internacionales, se considera un paso positivo en la lucha contra las desapariciones forzadas.
  10. El Comité toma nota con aprecio del establecimiento de recursos para los casos de violación de los derechos básicos de las personas, tales como la acción de tutela, establecida en el artículo 86 de la Constitución y en los decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992, el recurso de *habeas corpus* y el recurso de *habeas data*.
  11. El Comité acoge también con agrado la promulgación de la Ley No. 288 de 1996, que establece un mecanismo para la indemnización de las víctimas de violaciones de los derechos humanos, de conformidad con las decisiones adoptadas por el Comité, en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto, y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
  12. El Comité toma nota con satisfacción de que las víctimas de abusos de los derechos humanos cometidos por miembros de las fuerzas armadas pueden ahora estar representadas como partes civiles durante las actuaciones de los tribunales militares.
  13. En cuanto a la violencia en el hogar difundida en el país, el Comité acoge con beneplácito la promulgación de la Ley No. 294 de julio de 1996 en que se establecen procedimientos judiciales rápidos y medidas de protección inmediatas para las víctimas de dicha violencia.

### *Principales motivos de preocupación*

14. El Comité toma nota con preocupación de la falta de aplicación práctica de las sugerencias y recomendaciones que formuló al gobierno al fin del examen del informe anterior (véase CCPR/C/64/Add. 3 y A/47/40, párrs. 390 a 394).
15. El Comité deplora que continúen en Colombia las violaciones patentes y en gran escala de los derechos humanos y que el nivel de violencia política y delictiva sea aún muy alto. En especial, el Comité deplora las ejecuciones extrajudiciales, los asesinatos, la tortura y otros tratos degradantes, las desapariciones forzadas y las detenciones arbitrarias llevadas a cabo por miembros de las fuerzas armadas, la policía, los grupos paramilitares y los guerrilleros. Al parecer, dichos actos están dirigidos expresamente contra los periodistas, los activistas de derechos humanos, los dirigentes sindicales y políticos, los maestros, los miembros de las poblaciones indígenas y los jueces.
16. El Comité deplora también que continúen las llamadas operaciones de "depuración social", dirigidas contra los niños de la calle, los homosexuales, las personas que se prostituyen y los delinquentes menores, y que todavía no se hayan tomado medidas adecuadas y eficaces para garantizar la plena protección de los derechos de esos grupos, especialmente en su derecho a la vida.
17. El Comité está profundamente preocupado por las pruebas del apoyo militar a los grupos paramilitares. El decreto dictado recientemente, cuyo efecto sería legalizar el establecimiento de los grupos civiles armados (las llamadas Asociaciones de Vigilancia y Seguridad Rural, CONVIVIR), agravaría al parecer esa situación.
18. El Comité toma nota con gran preocupación de que la impunidad sigue siendo un fenómeno difundido y de que el Consejo Superior de la Judicatura ha ampliado el concepto de actos relacionados con el servicio a fin de permitir que muchos casos de violaciones de los derechos humanos por las fuerzas militares y de seguridad se transfieran de la jurisdicción civil a la militar. Eso fortalece la institucionalización de la impunidad en Colombia porque la independencia e imparcialidad de esos tribunales son motivo de graves dudas. El Comité desea señalar a la atención que el sistema penal militar carece de muchos de los requisitos enunciados en el artículo 14, como se observa en las enmiendas al artículo 221 de la Constitución, que permite que los oficiales en servicio activo sean miembros de tribunales militares, y en el hecho de que los militares tengan derecho a aducir en su defensa el cumplimiento de órdenes superiores.
19. Preocupan al Comité las denuncias en el sentido de que militares y miembros de las fuerzas de seguridad o de otro tipo siguen ejerciendo sobre los civiles y las autoridades civiles, incluso las autoridades judiciales, facultades especiales que se les habían conferido en virtud del establecimiento de Zonas Especiales de Orden Público en los decretos 717 y 900 de 1996, pese a que dichos decretos ya no están en vigor. Preocupa especialmente al Comité el hecho de que los militares ejerzan funciones de investigación, detención, encarcelamiento e interrogación.
20. El Comité toma nota con preocupación de que las amenazas contra los miembros de la función judicial ponen en peligro la independencia e imparcialidad de dicha función, que son imprescindibles para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 14 del Pacto. Además, el Comité observa que los prolongados procesos judiciales crean una acumulación inaceptable de casos, incluso casos de abuso de los derechos humanos.
21. Si bien el Comité toma nota de la próxima eliminación del sistema judicial regional, hace hincapié en que dicho sistema judicial, en que actúan jueces sin rostro y testigos

- anónimos, no cumple las disposiciones del artículo 14 del Pacto, especialmente los incisos b) y e) del párrafo 3, y la observación general 13 (21) del Comité.
22. El Comité observa con preocupación que hay una gran distancia entre el marco jurídico y la realidad en materia de derechos humanos. Observa especialmente que, aunque últimamente se ha adoptado un gran número de leyes y reglamentos para la protección de los derechos humanos y el establecimiento de recursos en casos de abuso, en la práctica se observa muy poca mejora en la situación de los derechos humanos.
  23. El Comité expresa su profunda preocupación por las recientes propuestas de reforma constitucional encaminadas a la eliminación de los plazos para los estados de excepción, la eliminación de las facultades de la Corte Constitucional para revisar la declaración de un estado de excepción, la concesión de funciones de la policía judicial a las autoridades militares, la adición de nuevas circunstancias con arreglo a las cuales se puede declarar un estado de excepción y la reducción de las facultades de la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación para investigar los abusos de los derechos humanos y la conducta de los miembros de las fuerzas armadas, respectivamente. La aprobación de esos textos crearía graves dificultades en relación con el artículo 4 del Pacto.
  24. El Comité expresa su preocupación ante la situación de la mujer, quien pese a algunas mejoras sigue siendo objeto de discriminación de *jure* y de *facto* en todas las esferas de la vida económica, social y pública. Al respecto, observa que la violencia contra la mujer todavía representa un riesgo importante contra su derecho a la vida y requiere la adopción de medidas más eficaces. También preocupa al Comité la alta tasa de mortalidad de la mujer como consecuencia de los abortos clandestinos.
  25. El Comité expresa su preocupación asimismo por la frecuencia de las declaraciones de estado de excepción que rara vez se ajustan a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 del Pacto, en el que se estipula que tales declaraciones se podrán hacer sólo en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida y la existencia de la nación. Además, preocupa al Comité que a pesar de las garantías constitucionales (en particular el párrafo 2 del artículo 214 de la Constitución) y jurídicas (la Ley estatutaria No. 137 de 1994), en tales circunstancias no se proteja plenamente el disfrute de los derechos estipulados en el párrafo 2 del artículo 4 del Pacto y, que, en virtud del artículo 213 de la Constitución, el gobierno pueda promulgar decretos por los que se suspendan todas las leyes que se consideren incompatibles con el estado de perturbación.
  26. El Comité expresa su preocupación ante las terribles condiciones de las cárceles, incluido ante todo el grave problema del hacinamiento en los lugares de detención, así como el hecho de que hasta la fecha no se hayan adoptado medidas para resolver ese problema.
  27. El Comité expresa su profunda preocupación por la situación del niño en Colombia y la falta de medidas apropiadas para proteger los derechos del niño con arreglo al Pacto. A ese respecto, el Comité observa que queda mucho por hacer para defender al niño contra la violencia en la familia y en la sociedad en general, el reclutamiento forzado por los guerrilleros y los grupos paramilitares y el empleo antes de la edad mínima que establece la ley, así como para proteger específicamente a los niños de la calle de las matanzas y otros abusos cometidos por los grupos de "autodefensa" y las fuerzas de seguridad.
  28. El Comité observa que, pese a que el gobierno ha adoptado medidas positivas, los miembros de las comunidades indígenas y de la minoría negra siguen siendo objeto



de discriminación y no disfrutaban plenamente de sus derechos con arreglo al artículo 27 del Pacto.

29. Por último, el Comité expresa su preocupación de que el gobierno de Colombia haya puesto una vez más en tela de juicio las decisiones sobre la admisibilidad y los fundamentos de algunos casos presentados al Comité con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto, cuando recibió las observaciones formuladas por el Comité al respecto.

### *Sugerencias y recomendaciones*

30. El Comité exhorta al gobierno a que redoble sus esfuerzos encaminados a poner en marcha un proceso de reconciliación nacional con miras a alcanzar la paz duradera en el país.
31. El Comité insta a que se adopten medidas apropiadas y eficaces para garantizar que los miembros del ejército, las fuerzas de seguridad y la policía respeten los derechos humanos. El Comité recomienda enérgicamente que se investigue y castigue el apoyo prestado por el personal militar o las fuerzas de seguridad a los grupos y operaciones paramilitares, que se adopten medidas de inmediato para dispersar a los grupos paramilitares y que se considere la posibilidad de revocar el decreto presidencial por el que se legaliza la constitución de Asociaciones de Vigilancia y Seguridad Rural.
32. El Comité recomienda que para luchar contra la impunidad se adopten medidas enérgicas que garanticen la investigación pronta e imparcial de todas las acusaciones de violaciones de los derechos humanos y que se enjuicie a los perpetradores, que se impongan castigos apropiados a las personas declaradas culpables y que se indemnice debidamente a las víctimas. Es preciso que se garantice la destitución permanente de los funcionarios sentenciados por delitos graves y la suspensión de los funcionarios acusados cuyos casos se están investigando.
33. El Comité recomienda que se adopten medidas especiales, inclusive medidas de protección, para garantizar que los miembros de diversos sectores sociales, sobre todo periodistas, activistas de derechos humanos, sindicalistas y dirigentes políticos, docentes, miembros de las poblaciones indígenas y jueces, puedan ejercer sin intimidación alguna sus derechos y libertades, como la libertad de expresión, de reunión y de asociación. El Comité también insta a las autoridades a que adopten medidas estrictas para garantizar la protección plena de los derechos de las víctimas de la "depuración social", en particular los derechos a los que se refieren los artículos 6 y 7 del Pacto.
34. El Comité insta asimismo a que se adopten todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las fuerzas armadas y la policía acusados de cometer abusos de los derechos humanos sean sometidos a juicio por tribunales civiles independientes y suspendidos de sus funciones durante el período de la investigación. Con tal fin el Comité recomienda que se transfiera a tribunales civiles la competencia de los tribunales militares en relación con las violaciones de los derechos humanos y que la Fiscalía General y la Procuraduría General se encarguen de investigar tales casos. En términos más generales, el Comité recomienda que, si ha de ser aprobado el nuevo proyecto de Código militar penal, se ajuste en todo sentido a las disposiciones del Pacto. Las fuerzas públicas no deben tener derecho a apoyarse en la defensa de una "orden superior" en casos de violaciones de derechos.
35. El Comité recomienda que las autoridades adopten todas las medidas necesarias para velar porque se reduzca la disparidad entre la legislación que protege los derechos fundamentales y la situación de los derechos humanos en la práctica. Con tal fin, el Comité recomienda que se organicen programas educacionales y de capacitación destinados a promover entre todos los sectores de la población, en particular los

- miembros del ejército, las fuerzas de seguridad, la policía, el poder judicial, los juristas y los docentes, el respeto de los derechos humanos y la dignidad humana.
36. En lo tocante a las propuestas de reformas constitucionales presentadas recientemente a las que se refiere el párrafo 23 *supra*, el Comité recomienda que se retiren esas propuestas.
  37. El Comité recomienda que el Estado Parte revise su legislación y adopte medidas para garantizar la igualdad jurídica plena y *de facto* de la mujer en todos los aspectos de la vida social, económica y pública, inclusive con respecto a su posición en la familia. En ese sentido, conviene prestar atención prioritaria a la protección de derecho de la mujer a la vida mediante disposiciones eficaces contra la violencia y a favor del acceso a la anticoncepción sin riesgo. Es menester adoptar medidas para impedir que persistan y para eliminar las actitudes discriminatorias y los prejuicios contra la mujer, sobre todo mediante campañas de educación e información.
  38. El Comité reitera su observación de que no debe declararse el estado de excepción a menos que se cumplan las condiciones enunciadas en el artículo 4 del Pacto y se efectúe la declaración prevista en ese artículo. Es preciso que se garantice mediante disposiciones constitucionales y jurídicas la vigilancia por los tribunales y el cumplimiento del artículo 4 del Pacto. Debe vigilarse muy de cerca la aplicación de los decretos aprobados en relación con el artículo 213 de la Constitución y su suspensión al final del período de excepción.
  39. El Comité destaca la obligación del Estado Parte, con arreglo al artículo 10 del Pacto, de velar porque se mantenga a todas las personas privadas de su libertad en condiciones humanitarias y se les conceda el respeto debido a la dignidad inherente a su condición de persona humana. En particular, en relación con el problema del hacinamiento, el Comité sugiere que se examine la posibilidad de adoptar medidas distintas de la prisión que permitan que algunas personas condenadas cumplan sus sentencias en la comunidad, y que se asignen mayores recursos a la ampliación de la capacidad y el mejoramiento de las condiciones de las instituciones penitenciarias.
  40. El Comité insta a que se elimine el sistema judicial regional y que el gobierno de Colombia garantice que todos los juicios se tramiten con el respeto pleno de las garantías procesales previstas en el artículo 14 del Pacto.
  41. El Comité recomienda que el gobierno ponga fin al ejercicio *de facto* por las fuerzas militares de sus facultades en las Zonas Especiales de Orden Público establecidas por decretos que ya no se encuentren en vigor.
  42. El Comité insta al gobierno a que adopte medidas eficaces para garantizar la aplicación plena del artículo 24 del Pacto, incluidas las medidas de prevención y castigo con respecto a todo acto de asesinato de niños y de agresión contra niños y medidas de protección, prevención y castigo con respecto a niños que participen en actividades de los guerrilleros y de los grupos paramilitares. El Comité también recomienda específicamente que se adopten medidas eficaces para eliminar el empleo de niños, y con ese fin, se establezca un mecanismo de inspección.
  43. El Comité destaca el deber del Estado Parte de velar porque todo niño nacido en Colombia disfrute del derecho a adquirir una nacionalidad con arreglo al párrafo 3 del artículo 24 del Pacto.
  44. En consecuencia, el Comité recomienda que el Estado Parte considere la posibilidad de conferir la nacionalidad colombiana a los niños apátridas nacidos en Colombia.
  45. El Comité recomienda que se adopten medidas adicionales para garantizar la protección de los derechos de miembros de las minorías indígenas y negra con arreglo al Pacto y, en particular, al párrafo 1 del artículo 2 y los artículos 26 y 27. El Comité hace

- hincapié sobre todo en la importancia de la educación e insta al gobierno a que haga todo lo necesario para reducir la tasa de analfabetismo entre esos grupos.
46. El Comité recomienda que se divulguen ampliamente el informe del Estado Parte y las observaciones finales formuladas por el Comité.

#### ANEXO 4. ESTRATEGIA ANTIDROGAS EN EL HEMISFERIO\*

Los países del Hemisferio, en las proximidades del siglo XXI, convencidos de la importancia de los esfuerzos desarrollados por nuestras naciones para hacer frente a los problemas ocasionados por el uso indebido, la producción, tráfico y distribución ilícitos de drogas y sus modalidades conexas; al mismo tiempo admitiendo que es imperativo modernizar y mejorar las estrategias y acciones relacionadas con esta materia, han decidido la formulación de la presente Estrategia antidrogas, la cual se aplicará sobre la base de los siguientes términos:

1. El problema de las drogas, que ha venido adquiriendo creciente importancia en el mundo, se manifiesta de manera completa, cambiante y tiene un alcance global.
2. Los problemas del uso indebido, la demanda de drogas, la producción, el tráfico y la distribución ilícitos de drogas, incluidas las drogas sintéticas o "de diseño", siguen siendo graves e interrelacionados. Motivo de especial preocupación son las negativas consecuencias que conllevan las drogas ilícitas y demás sustancias controladas, así como los delitos conexos, en la medida que constituyen una seria amenaza para la salud e integridad de la persona humana y para el normal desarrollo de los pueblos, al tiempo que imponen enormes costos sociales, económicos y políticos a los Estados. También merecen atención el uso indebido de sustancias psicoactivas lícitas, como el alcohol, los psicofármacos y los inhalantes, que son comprobadamente peligrosos para la salud.
3. Los países del Hemisferio manifiestan su preocupación por las tendencias que favorecen la aceptación del uso indebido de drogas, en consideración a los graves problemas que son inherentes a dicho uso. El control de las drogas ilícitas debe ser parte de una política integral que, además de prevenir el consumo y contribuir a la rehabilitación de los afectados, asegure por medio de legislación adecuada, la no disponibilidad de éstas y la correspondiente sanción a los responsables de las actividades ilícitas.
4. Los Estados del Hemisferio reconocen, ante la complejidad y globalidad del problema, la necesidad del fortalecimiento de la cooperación internacional y de una constante revisión y perfeccionamiento de las políticas nacionales, teniendo en cuenta las particularidades con que se manifiesta el fenómeno en cada país.
5. A los efectos de facilitar y dar coherencia a las actividades antidrogas, los países del Hemisferio convienen en la importancia de la acción de las respectivas comisiones nacionales de control de las drogas situadas a un alto nivel político cuya finalidad es la de coordinar la planificación y la ejecución de los respectivos planes nacionales antidrogas que incluyan, entre otras, prevención, tratamiento, asistencia, desarrollo alternativo y aplicación de la ley.
6. La Estrategia antidroga en el Hemisferio contempla el problema de las drogas desde una perspectiva global y multidisciplinaria. Todos los países del Hemisferio recono-

\* OEA, Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (documento aprobado por el Grupo de Trabajo a ser considerado por el Vigésimo Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, 1996).

- cen que comparten la responsabilidad de asegurar que se aborden todos los aspectos del fenómeno de manera integral y equilibrada, teniendo en cuenta sus capacidades y recursos nacionales disponibles. Las medidas que se sugieren se desarrollarán teniendo presente el contexto socioeconómico y cultural en el cual tienen lugar y en estricta observancia del orden jurídico interno de los países del Hemisferio.
7. Los países del Hemisferio coinciden en que la aplicación y compatibilización de las legislaciones nacionales pertinentes, así como la firma y adhesión de convenciones y demás instrumentos internacionales y la celebración de acuerdos bilaterales sobre la materia, constituyen señales irrefutables de su determinación de aplicar los mecanismos de cooperación internacional previstos en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (Convención de Viena de 1988).
  8. En el desarrollo de esta Estrategia hemisférica, los países reafirman el importante rol que le corresponde a la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (Cicad) como el Foro regional competente. Asimismo, reconocen la necesidad de que esta Estrategia se implemente en armonía con los planes y programas de otras instituciones multilaterales involucradas.
  9. La Estrategia constituye un esfuerzo hemisférico por definir una guía con carácter recomendatorio para orientar la cooperación, que permita a nuestros países adoptar un conjunto de medidas y acciones que, al ser llevados a la práctica, fortalezcan los esfuerzos nacionales.
  10. En la implementación de esta Estrategia, los Estados reafirman su compromiso de respetar los principios del derecho internacional, en particular los de soberanía nacional, integridad territorial y no intervención en los asuntos internos de los Estados.

### **Reducción de la demanda**

11. Los países del Hemisferio reconocen que el uso indebido de drogas constituye una grave amenaza a la vida y la salud, no sólo de quien las consume, sino también para la comunidad en general. La forma en que ha evolucionado este problema demuestra que la reducción de la demanda debe ser un componente clave de las políticas para hacer frente al problema.
12. La demanda sigue siendo una poderosa fuerza que impulsa la producción y el tráfico de drogas. Cada país de la comunidad global tiene la responsabilidad de abordar el tema de la demanda y disminuir este incentivo. Los países del Hemisferio reconocen la necesidad de continuar considerando la reducción de la demanda como una prioridad de la política antidrogas, que comprende programas integrales de reducción de la demanda y de aplicación de la ley.
13. Entre otros elementos esenciales de los programas integrales de reducción de la demanda, se considerarán, la investigación, la prevención, el tratamiento, la rehabilitación, la reinserción social, el desarrollo de programas, la educación, la capacitación, la acción comunitaria, la elaboración de políticas y la aplicación de medidas orientadas a crear una mayor conciencia social en contra del consumo de drogas y alentar a quienes no consumen para que no lo hagan.
14. Los programas nacionales de reducción de la demanda tendrán en cuenta las condiciones culturales, sociales y económicas de los grupos de población a los cuales se dirigen. De igual forma fomentarán el diálogo con instituciones de enseñanza e investigación y con organizaciones no gubernamentales, a fin de lograr una mejor comprensión de las tendencias y manifestaciones del problema de la demanda de drogas

- y su evolución en el tiempo, así como la posibilidad de emplear criterios científicos para medir los resultados de las estrategias desarrolladas.
15. También deberían considerar la promoción de espacios de participación ciudadana, la difusión sobre los efectos nocivos del consumo de drogas a través de los medios masivos de comunicación y el tratamiento y la rehabilitación de drogadictos, así como otras medidas alternativas. Los países podrán solicitar asistencia a la OEA/Cicad y al Pnudid para el desarrollo de programas y estrategias de reducción de la demanda, así como para el desarrollo de sistemas de base científica que les permita conocer las dimensiones y tendencias del fenómeno de la demanda y evaluar los resultados de las estrategias adoptadas.
  16. En tal sentido, los países fortalecerán sus programas de educación preventiva para reducir el consumo, los niveles de dependencia y las consecuencias del uso de drogas. La elaboración de programas eficaces de prevención depende de una estrecha colaboración, consulta y asociación con la comunidad. Dichos programas estarán especialmente dirigidos a los grupos de alto riesgo.
  17. La recolección, el análisis y la difusión de información son componentes importantes de la reducción de la demanda y sirven para identificar los grupos de alto riesgo, sus características y necesidades, los obstáculos a la prevención y el tratamiento y las tendencias emergentes.
  18. El tratamiento y la rehabilitación proporcionan a los consumidores de drogas los medios para romper con el uso indebido y vivir vidas más libres, saludables y productivas, y constituyen un deber ético de la sociedad en general.
  19. Cada país deberá realizar un esfuerzo especial para compartir con otros su experiencia y conocimientos en este campo con el fin de optimizar los programas de reducción de la demanda en el Hemisferio.

### Reducción de la oferta

20. En esta estrategia integral y equilibrada de reducción de la oferta, los países del Hemisferio reconocen que su acción se orientará a hacer frente a todas las categorías de drogas, es decir, las de origen natural, las sintéticas y las psicoactivas de uso farmacéutico, estas últimas que devienen en ilícitas al ser desviadas de sus propósitos.
21. Los Estados reconocen que la oferta ilícita de drogas, tanto de origen natural como sintético, constituye otro problema esencial en el Hemisferio que exige la adopción y el perfeccionamiento de medidas destinadas a eliminar su disponibilidad. En el caso de las drogas de origen natural, podrían aplicarse medidas integrales, como el desarrollo alternativo, y de aplicación de la ley como la erradicación, entre otras. En el caso de las drogas de origen sintético, mecanismos de control y de la aplicación de la ley para suprimir su producción y tráfico. Estas medidas se aplicarán respetando las condiciones y circunstancias particulares de cada país. La determinación, definición y aplicación de las mismas serán responsabilidad exclusiva de cada Estado, conforme a sus programas nacionales y sus ordenamientos jurídicos internos.
22. Los países del Hemisferio reconocen en el desarrollo alternativo un componente de importancia para generar y promover opciones económicas lícitas, viables y sostenibles que posibiliten la superación de los factores que condicionan el fenómeno y que llevan a la oferta ilícita de drogas. En este sentido, al reforzar sus planes nacionales sobre la materia, hacen un llamado a la comunidad de países y a los organismos internacionales especializados para que cooperen decididamente con este objetivo y traba-

- jen en estrecha coordinación con la OEA/Cicad a fin de asegurar que se utilice la mejor experiencia de la región en la planificación y desarrollo de estos programas.
23. En la ejecución de los programas de reducción de la oferta, los países brindarán especial atención a la variable ecológica del problema que permita una adecuada protección del medio ambiente.
  24. Los países del Hemisferio destacan la importancia de adoptar medidas de fiscalización de psicoactivos de uso farmacéutico y coinciden en la necesidad de fortalecer los órganos responsables de su aplicación, así como en la eliminación de la producción de aquellas sustancias que no cumplan con una finalidad terapéutica.
  25. Los países del Hemisferio reconocen la necesidad de eliminar la producción indiscriminada de sustancias psicoactivas de uso farmacéutico que no guarden relación con las necesidades terapéuticas. Esta medida coadyuvará a una mejor aplicación de la fiscalización sanitaria.
  26. Los países del Hemisferio están dispuestos, de conformidad con sus capacidades, a cooperar con medios técnicos y económicos para que estos programas resulten efectivos y permitan a la región cumplir con sus objetivos en pos de resolver el problema de la oferta ilícita de drogas. De igual manera, continuarán buscando el apoyo de otros países y organizaciones internacionales para ampliar y fortalecer el desarrollo de dichos programas.

### Medidas de control

27. El desmantelamiento de las organizaciones delictivas y sus redes de apoyo debe ser otro de los objetivos clave de las iniciativas que tomen los países del Hemisferio contra el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos. La aplicación de la ley respecto de los agentes, los instrumentos y los beneficios derivados de la actividad delictiva son eficaces disuasivos de la participación en esta actividad ilícita.
28. Los países del Hemisferio intensificarán sus esfuerzos para intercambiar información y recabar las pruebas y evidencias que faciliten el enjuiciamiento y condena de los dirigentes y demás miembros de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, en el marco del pleno respeto del debido proceso.
29. Los países del Hemisferio reconocen que se debe otorgar prioridad al desarrollo de sus sistemas jurídicos, recordando en especial la índole compleja del problema del tráfico ilícito de drogas y delitos conexos. Asimismo reconocen la necesidad de adoptar mecanismos jurídicos que contribuyan a armonizar las respectivas legislaciones nacionales y los procedimientos de investigación y recolección de pruebas.
30. Los países del Hemisferio reconocen la importancia de contar con sistemas judiciales para una estrategia eficaz contra el problema del tráfico ilícito de drogas y delitos conexos y la necesidad de contar con procedimientos de extradición adecuados.
31. Los países del Hemisferio expresan que el control al desvío de precursores y químicos esenciales es una de las estrategias más eficaces y eficientes de que se dispone para enfrentar el problema de las drogas. Por ello, es necesario establecer y reforzar los mecanismos internos de control de precursores y químicos esenciales, de acuerdo con las disposiciones de la Convención de Viena de 1988 y conforme al Reglamento Modelo para el Control de Precursores y Sustancias Químicas, Máquinas y Elementos, de la Cicad. Con preocupación verifican el surgimiento de nuevas sustancias químicas utilizadas en la elaboración y producción de drogas debiendo cada uno de ellos actualizar sus listas de sustancias químicas controladas cuando fuere necesario.

Asimismo los países del Hemisferio reconocen la importancia de contar con acuerdos de cooperación que permitan prevenir y controlar el desvío de precursores y químicos esenciales frecuentemente utilizados en la fabricación de drogas, teniendo en cuenta las nuevas tendencias de desvío que se fueran detectando.

32. Los países observan que la aplicación de legislaciones y procedimientos compatibles promueven una mejor cooperación entre países exportadores a importadores de sustancias químicas. Es preciso fortalecer la cooperación en materia de controles transfronterizos sobre químicos esenciales y precursores. Para este tema, es necesario contar con información y estadísticas sobre producción, comercialización, utilización lícita, así como el desvío e incautación de las referidas sustancias.
33. Los países del Hemisferio animan a la OEA/Cicad que promueva la cooperación destinada al control de estas sustancias, e incremente la capacitación en esta materia, incluso en colaboración con la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes y demás organismos internacionales pertinentes.
34. Los países del Hemisferio reconocen los progresos alcanzados para establecer controles más estrictos tendientes a impedir el movimiento de dinero y bienes provenientes de actividades ilícitas y facilitar el decomiso de activos con ellas relacionadas. En ese sentido resulta necesario que los países implementen medidas con el objeto de evitar que las organizaciones delictivas encuentren mecanismos para legalizar el producto del delito.
35. Para el logro de este objetivo resulta necesario que los países se comprometan a efectuar una cooperación hemisférica efectiva, tanto en la esfera de la OEA/Cicad, como en la esfera de la Cumbre de las Américas, tomando medidas compatibles con el Reglamento Modelo de la Cicad, con la Declaración de Principios y Plan de Acción de Buenos Aires, y con las futuras medidas que sean acordadas en la materia, en especial dentro del ámbito de la OEA o de las Naciones Unidas.
36. El contrabando de drogas y de sustancias químicas esenciales y precursores para la elaboración de las mismas, en especial a través de puertos y en contenedores de carga, es uno de los problemas de más rápido crecimiento a nivel internacional. Por eso deberían realizarse todos los esfuerzos posibles para el perfeccionamiento de los organismos nacionales de control y celebrar acuerdos internacionales que impidan el desarrollo de estas actividades ilícitas. Dichos esfuerzos incluyen trabajar a través de la OEA, las Naciones Unidas, la Organización Mundial de Aduanas y otras organizaciones internacionales.
37. Los países del Hemisferio reconocen que el contrabando de drogas, sustancias químicas, armas y explosivos, así como el trasiego de activos adquiridos en forma ilícita, a través de las fronteras por cualquier medio o método utilizado para evadir la detección, constituyen un problema grave para nuestras sociedades.
38. Los países del Hemisferio reconocen además que la implementación de programas nacionales y una efectiva cooperación internacional, en el ámbito del intercambio de información, capacitación y la realización de operaciones encaminadas a detectar, investigar y confiscar estos embarques ilícitos, entre otros, son importantes aspectos de una estrategia integral a desarrollar, respetando la soberanía y la integridad territorial de cada país.
39. El fortalecimiento de las medidas para el control de armas y explosivos se halla entre las prioridades de la estrategia hemisférica contra las drogas. Los países del Hemisferio realizarán esfuerzos para fortalecer las medidas destinadas a controlar y vigilar el comercio de armas, municiones y explosivos, con el fin de evitar su desviación, a estos efectos se promoverá la comunicación entre los países de origen y destino respecto de las transacciones internacionales.

40. Los países respaldan la continua necesidad de contar con estadísticas sobre el contrabando de armas y explosivos y el intercambio de información respecto a armas y explosivos decomisados para facilitar la identificación y determinación del origen de los mismos; así como el enjuiciamiento de los responsables de su tráfico ilícito.

### Compromiso mundial

41. Esta Estrategia antidrogas adoptada por los países del Hemisferio representa un mayor compromiso para enfrentar las diferentes facetas y manifestaciones del problema de las drogas y debe ser complementada con los esfuerzos de otras regiones del mundo.
42. Finalmente, los países del Hemisferio apoyan iniciativas tales como, la celebración en 1998 del Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que abordará el tema de la cooperación internacional para combatir el problema que representan las drogas ilícitas.

## ANEXO 5. ESTADO DE AVANCE DE LOS GRUPOS DE TRABAJO DEL ALCA (ABRIL 1997)\*

### Acceso a mercados

Este grupo ha elaborado un plan de trabajo cuyo objetivo es el de mantener actualizada la Base de Datos Hemisférica en lo que respecta a barreras arancelarias y no arancelarias. Actualmente se ha dado inicio a la Fase II, en la cual los países deben suministrar la información vigente para 1996 y sus flujos comerciales para 1995.

A principios de marzo, 19 países habían remitido al BID información pertinente a sus estadísticas de importación, pero menos de la mitad habían indicado el origen y el tratamiento arancelario aplicado a estas importaciones. En lo que respecta al informe de medidas para-arancelarias, sólo 7 países han suministrado la información correspondiente a 1996.

De otra parte, el grupo ha venido analizando un estudio denominado "Cuadros Analíticos de la Base de Datos de Acceso a Mercados", elaborado por el BID y que aún se encuentra en etapa de revisión, el cual ha permitido identificar estructuras arancelarias, flujos comerciales por socio, por sección del Sistema Armonizado, por CIU, por categorías económicas, por usos finales y provee, a nivel de 6 dígitos del Sistema Armonizado, la información de las 50 principales importaciones efectuadas por los países que conformarán el ALCA y sus principales abastecedores.

Finalmente, el Grupo recomienda completar la segunda fase de la Base de Datos Hemisférica, mantenerla actualizada y hacerla pública, mediante su incorporación a la página electrónica del ALCA, y se ha encomendado al BID la preparación de un estudio de factibilidad para este fin. De igual forma, sugieren explorar las posibilidades de realizar talleres con la participación del sector privado para discutir propuestas específicas y detalladas de los países en cuanto a medidas que permitan la facilitación del comercio.

### Procedimientos aduaneros y reglas de origen

En lo que respecta a procedimientos aduaneros, el Grupo ha elaborado un inventario de los mismos en todos los países del Hemisferio y pretende publicar una Guía Hemisférica

\* Analdex, abril de 1997.



de Procedimientos para acceder a consultar por materia. Esta Guía está en su primera etapa de desarrollo y contiene información sobre entrada y salida de mercancías de 26 países.

De otra parte, se identificaron las áreas de cooperación técnica en la operación de las aduanas a través de una matriz de requerimientos y ofrecimientos que se preparó con la información enviada por los países, y se está trabajando en la priorización de dichas áreas. Así mismo, próximamente se iniciará el análisis de la propuesta preparada por el BID, titulada "Metodología para la Simplificación de los Procedimientos Aduaneros en el Hemisferio".

En lo que respecta a reglas de origen, el Grupo de Trabajo, conjuntamente con el BID y la Aladi, elaboró un documento denominado "Análisis Comparativo de los Regímenes de Origen de las Américas", el cual identifica y sistematiza las características comunes y precisa las diferencias en los regímenes de origen de los Acuerdos Comerciales y de Integración Económica vigentes actualmente. La versión final de este documento será considerada en la próxima reunión del Grupo y se dará inicio a la discusión y análisis de los tópicos, variables y características que deberá contemplar una normativa de origen a nivel hemisférico.

### **Normas y barreras técnicas al comercio**

Este Grupo, conjuntamente con la Unidad de Comercio de la OEA, ha preparado inventarios sobre las prácticas nacionales en esta área y su relación con las reglas y disciplinas multilaterales existentes. El Grupo ha aprobado la publicación de este inventario en la página del ALCA en Internet. De igual forma, se ha recopilado la información sobre una lista selectiva de organismos encargados de la evaluación de la conformidad en el Hemisferio y de las organizaciones que acreditan a dichos organismos en el ámbito de los inventarios mencionados.

De otra parte, el Grupo de Trabajo viene laborando en el diseño de mecanismos de promoción e implementación del Acuerdo sobre Normas y Barreras Técnicas al Comercio de la OMC, a través de seminarios y programas de asistencia técnica, dado que estiman que éste debe ser el punto de partida, en esta área, para la negociación. De la misma manera, apoyados en documentos elaborados por la Unidad de Comercio de la OEA, el Grupo ha venido analizando mecanismos para que los reglamentos sobre evaluaciones de conformidad no actúen como barreras no arancelarias al comercio y sugieren iniciar el proceso que permita la elaboración de acuerdos de reconocimiento mutuo.

### **Propiedad intelectual**

Este Grupo de Trabajo, conjuntamente con la Unidad de Comercio de la OEA, ha preparado borradores de dos documentos titulados "Inventario de Acuerdos y Convenios Internacionales en Materia de Propiedad Intelectual en el Hemisferio Occidental" e "Inventario de Normas sobre Propiedad Intelectual en los Acuerdos Comerciales y de Integración en el Hemisferio Occidental", los cuales están en proceso de revisión. De igual forma, la OEA preparó otro documento llamado "Inventario de Normas sobre Propiedad Intelectual en el Hemisferio Occidental y de las Medidas para Hacerlas Cumplir" que contiene información completa sobre las legislaciones de cada país y que también se encuentra actualmente en revisión.

De otra parte, el Grupo identificó 4 áreas en las cuales los países desean recibir asistencia técnica, a saber: asuntos administrativos, entrenamiento de personal, asuntos le-

gislativos e implementación de las leyes de propiedad intelectual. Actualmente, se están explorando las posibilidades de realizar estos programas de cooperación con la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

Finalmente, y en relación con el mandato de formular recomendaciones específicas sobre los pasos a seguir para la construcción del ALCA en esta área, el Grupo de Trabajo ha venido discutiendo las propuestas presentadas por Mercosur, Estados Unidos y Venezuela y se pronunciará luego de la reunión que tienen prevista para el mes de mayo, del año en curso, en México.

## **Inversión**

Este Grupo elaboró un plan de trabajo e identificó los elementos básicos que deben incluirse en el proceso de negociación de este capítulo, a saber: Definiciones básicas, Ámbitos de aplicación, Trato nacional/reservas sectoriales, Trato de nación más favorecida, Trato justo y equitativo, Expropiación e indemnización, Indemnización de pérdidas, Transferencias, Requisitos de desempeño, Excepciones generales y Solución de diferencias. Sobre estos elementos, el Grupo ha venido discutiendo las posibles opciones de enfoques técnicos que permitan negociar estos temas.

De otra parte, el BID preparó un documento sobre los flujos de inversión en el Hemisferio durante la última década y se pretende continuar con la labor de recopilación de estadísticas sobre esta materia. Próximamente, se organizará un seminario para propiciar un mayor entendimiento de la importancia y los beneficios de la inversión, así como sobre los diferentes regímenes vigentes en la región. De igual forma, el Grupo publicará, en la página de ALCA en Internet, el inventario sobre los regímenes de inversión del continente que han elaborado el BID y la OEA.

El Grupo, apoyado por el Centro Internacional para el Arreglo de las Diferencias en materia de inversión, ha instado a los países para que se adhieran a los convenios internacionales existentes sobre solución de controversias y a otros convenios sobre inversión.

Finalmente, el Grupo ha sugerido que la negociación se divida en dos frentes: Protección de la inversión y solución de controversias, y Acceso a mercados. En el primero se negociarían los principios y reglas aplicables a la inversión, así como la solución de diferencias; y en el segundo se negociaría el acceso de la inversión extranjera a los diversos sectores de actividad económica de cada país.

## **Medidas sanitarias y fitosanitarias**

El Grupo ha venido discutiendo la necesidad de que los países establezcan sus normativas nacionales, de carácter sanitario y fitosanitario, utilizando las de la Oficina Internacional de Epizootias, O.I.E., Codex Alimentarius y del Comité Internacional de Protección Fitosanitaria. En este sentido, y buscando la armonización normativa en el Hemisferio, debe contarse con la asistencia técnica de organismos internacionales como el IICA, la FAO y la OMC. De igual forma, vienen solicitando que los países fortalezcan sus trabajos sobre análisis de riesgo y vigilancia epidemiológica, dado que todo país tiene el derecho soberano de adoptar medidas que protejan la salud humana, animal y vegetal con transparencia y base científica.

De otra parte, el Grupo ha venido trabajando aspectos pertinentes al reconocimiento de zonas libres de plagas y enfermedades; acuerdos de equivalencias; asistencia técnica y trato especial diferenciado; procedimientos para notificaciones y solución de controver-

sias; y métodos para comprometer al sector privado con los instrumentos técnicos y legales que faciliten el comercio.

### **Subsidios, antidumping y derechos compensatorios**

El Grupo ha preparado un "Inventario de Subsidios a las Exportaciones Agrícolas", el cual incluye los compromisos alcanzados para reducir los subsidios durante el período 1995-2000. Este inventario incluye informes específicos sobre cantidades, valores y niveles de los subsidios, producto por producto. Sin embargo, se encontraron dificultades para definir e identificar "otras prácticas" que distorsionan el comercio de productos agrícolas, razón por la cual el grupo ha iniciado la tarea de recopilar esta información, pero sólo algunos países han presentado dicha información.

En lo que respecta a la recomendación de medidas para abordar las prácticas de exportación que distorsionan el comercio de productos agrícolas, las discusiones se han centrado en un documento presentado por Argentina, titulado "América libre de subsidios", en el cual se sigue trabajando actualmente. Las opiniones coinciden en que el objetivo es la eventual eliminación de todos los subsidios a las exportaciones agrícolas en el Hemisferio, pero que este proceso no puede aislarse del contexto mundial, particularmente de las discusiones en la OMC.

De otra parte, el Grupo, con la cooperación de la OMC y el BID, ha organizado seminarios para promover la comprensión de las obligaciones contenidas en los acuerdos de la OMC en el área de dumping y subsidios. De igual forma, el Grupo ha realizado un "Compendio de leyes sobre medidas antidumping y derechos compensatorios", que contiene las legislaciones relevantes internas relacionadas con las disposiciones contenidas en los acuerdos de la OMC de 23 países americanos. Este compendio será publicado en la página del ALCA en Internet.

### **Servicios**

Este Grupo ha iniciado los trabajos, a nivel conceptual, sobre la naturaleza del comercio de servicios y su relación con los otros grupos de trabajo, particularmente el de inversión, gracias a un documento preparado por la CEPAL, denominado "Nota bibliográfica sobre el comercio de servicios: conceptos y principios de liberalización".

De otra parte, se está trabajando en la recopilación de un inventario de las normas que afectan el comercio de servicios dentro del Hemisferio y en la creación de una base de datos estadísticos sobre los flujos del comercio de la referencia.

Finalmente, el Grupo pretende iniciar acciones para promover, en todos los países del Hemisferio, la comprensión y efectiva implementación del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios de la OMC, a través de seminarios y cursos que desarrollan diversos organismos internacionales.

### **Compras del sector público**

Este Grupo está trabajando en la recopilación y sistematización de un inventario sobre la legislación, normas y procedimientos de compras del sector público en los países del Hemisferio. Una vez esté concluido el inventario, iniciará un estudio, con la participación del sector privado, para determinar las barreras de acceso a las compras estatales. De igual forma, han elaborado un inventario de las disposiciones sobre compras estatales incluidas en los acuerdos de integración y desean publicarlas en la página del ALCA en Internet.

Una vez concluidos los inventarios, el Grupo iniciará un trabajo para determinar las áreas de convergencia y divergencia entre los diferentes sistemas de compras del sector público de los países del Hemisferio.

De otra parte, próximamente iniciarán actividades para que, a través de foros y seminarios, se promueva la comprensión del Acuerdo de la OMC sobre contratación pública.

### **Pequeñas economías**

Este Grupo se ha venido concentrando en la determinación de las necesidades de asistencia técnica que tienen las pequeñas economías para adaptarse al proceso ALCA. En ese sentido, el SELA preparó un estudio que ha sido objeto de discusión por parte del Grupo, y que además incluye las fuentes y los posibles beneficiarios de dicha asistencia.

De otra parte, existe un grupo independiente de expertos en pequeñas economías, que se ha reunido en 4 ocasiones, y que pretende publicar un documento llamado "Maximizing Opportunities: Smaller Economies and Western Hemispheric Economic Integration".

Finalmente, el Grupo ha propuesto crear un Fondo de Integración Regional para que asista a las pequeñas economías en el proceso de integración. Este Fondo se utilizaría para fortalecer y diversificar la base productiva de estas economías; promover el desarrollo de las exportaciones; promover el desarrollo de la infraestructura; facilitar la competitividad de sus bienes y servicios; y fortalecer el desarrollo tecnológico y los recursos humanos en éstos.

### **Política de competencia**

En primer lugar, este Grupo ha buscado promover un mejor entendimiento de los objetivos y mecanismos de la política de competencia, a través de programas de cooperación técnica (OEA) y de seminarios internacionales sobre la materia.

De otra parte, conjuntamente con la OEA, están preparando un inventario sobre las leyes y normas internas en los países del Hemisferio referido a las prácticas anticompetencia, con el objeto de identificar áreas de convergencia y divergencia. De igual forma están trabajando en la creación de otro inventario de normas sobre libre competencia en los acuerdos comerciales y de integración en el Hemisferio.

Por otro lado, este Grupo solicitó a la UNCTAD la preparación de un cuestionario sobre los requerimientos de cooperación técnica de los diferentes países, para establecer o mejorar sus regímenes internos de la política de competencia, apoyar la puesta en marcha de las oficinas de las autoridades competentes y coadyuvar en la creación de una cultura de la competencia en el Hemisferio.

## **ANEXO 6. PROYECTO PARA LA REFORMA DEL SECTOR JUSTICIA\***

### **Enmienda No. 3**

Tomando en consideración que, el Gobierno de la República de Colombia, actuando a través del Ministerio de Justicia y el Departamento Nacional de Planeación ("GOC" o "Beneficiario") y el Gobierno de los Estados Unidos de América actuando a través de la

\* Ministerio de Justicia de Colombia.

Agencia para el Desarrollo Internacional ("AID") han celebrado un Acuerdo de Donación para el Programa de Reforma para el Sector Justicia, fechado el 9 de agosto de 1991 ("Acuerdo"); y

Tomando en consideración que, el Beneficiario y AID (las "Partes") desean enmendar el Acuerdo para añadir la cantidad de ocho millones ochocientos cuarenta y un mil doscientos veinticinco dólares de los Estados Unidos (US\$8.841.225) como parte de su contribución prevista de treinta y seis millones de dólares de los Estados Unidos (US\$36.000.000);

Por lo tanto las Partes convienen que el Acuerdo será enmendado como se expresa a continuación:

1. Sección 1.2 Párrafo A; se elimina completamente y se sustituye por lo siguiente:  
La contribución de la AID al Programa, estimada en treinta y seis millones de dólares de los Estados Unidos (US\$36.000.000) será suministrada en partidas. A la fecha veintiséis millones ciento veinte y nueve mil dólares de los Estados Unidos (US\$26.129.000) han sido entregados de acuerdo a lo establecido en la Sección 2.1 del presente Convenio, según las enmiendas. De conformidad con esta Enmienda No. 3, AID provee ocho millones ochocientos cuarenta y un mil doscientos veinticinco dólares de los Estados Unidos (US\$8.841.225) como parte de su contribución prevista de treinta y seis millones de dólares de los Estados Unidos (US\$36.000.000). Estos fondos se harán disponibles de acuerdo con la Sección 2.1 del Acuerdo enmendado. Con la Enmienda No. 3, AID pone a la disponibilidad un total de treinta y cuatro millones novecientos setenta mil doscientos veinticinco dólares de los Estados Unidos, (US\$34.970.225) de conformidad con el Acuerdo según la enmienda, y esta tercera enmienda.  
Las partidas subsecuentes estarán sujetas a las disponibilidades de fondos de la AID para este fin, a aprobaciones administrativas, revisión del progreso del Gobierno de la República de Colombia en cuando a logro de reformas en el sector de justicia, y a acuerdos mutuos de las Partes, al momento de una partida subsecuente, para proceder".
2. Al final de la Sección 2.1, *La Donación*, agregar lo siguiente:  
"Del incremento de ocho millones ochocientos cuarenta y un mil doscientos veinticinco dólares de los Estados Unidos (US\$8.841.225) acordado en la Enmienda No. 3 del Acuerdo, según la enmienda: a) siete millones quinientos treinta mil doscientos veinticinco dólares de los Estados Unidos (US\$7.530.225) se entregarán directamente a FES, de acuerdo con la Sección 4.3 del Acuerdo; b) setecientos mil dólares de los Estados Unidos (US\$700.000) se pondrán a la disposición del GOC, y serán administrados y ejecutados directamente por AID a través de la emisión de un PASA para el financiamiento directo de AID de un programa para capacitación, formación y entrenamiento para funcionarios del sector judicial, programa que debe ser aprobado por la AID y el Ministerio de Justicia; c) doscientos setenta y un mil dólares de los Estados Unidos (US\$271.000) se pondrán a la disposición del GOC, y serán administrados y ejecutados directamente por AID a través de la emisión de Órdenes de Compra, para la compra de vehículos; y d) trescientos cuarenta mil dólares de los Estados Unidos (US\$340.000) se pondrán a la disposición del GOC, y serán administrados por AID a través de la emisión de Órdenes de Compra y Contratos por Servicios Personales, por servicios técnicos, financieros, procesamientos de datos y de administración general. Si es necesario, una vez la compra se realice, cualquier balance sobrante se hará disponible para su reprogramación dentro del programa.  
La parte restante de esta Sección permanece sin cambios.
3. En la Sección 2.1, *La Donación*, suprimir en el último párrafo, "veintiséis millones ciento veintinueve mil dólares de los Estados Unidos (\$26.129.000)" e insertar "treinta y

cuatro millones novecientos setenta mil doscientos veinticinco dólares de los Estados Unidos (\$34.970.225)".

4. El Resumen Ilustrativo del Plan Financiero (adjunto al Anexo II del Acuerdo), se suprime completamente y se reemplaza por el Plan Financiero revisado que se adjunta. Con excepción de lo enunciado, los demás términos y condiciones del Acuerdo continúan vigentes y válidos.

EN CONSTANCIA DE LO CUAL, los Gobiernos de la República de Colombia y los Estados Unidos de América, actuando a través de sus representantes debidamente autorizados, han convenido esta Enmienda No. 3 al Acuerdo para ser firmada en sus nombres y entregada en el día y año que aparecen más abajo.

República de Colombia  
Andrés González Díaz  
Ministro de Justicia

Estados Unidos de América  
John B. Craig  
Encargado de Negocios  
Estados Unidos de América

Armando Montenegro  
Director  
Departamento Nacional de Planeación

Edward L. Kadunc  
Representante de AID para Colombia  
Septiembre 30 de 1993

## ANEXO 7. ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA PARA SUPRIMIR EL TRÁFICO ILÍCITO POR MAR\*

### Preámbulo

El Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América (que de aquí en adelante se denominan "las Partes");

teniendo en cuenta la naturaleza compleja del problema del tráfico ilícito por mar; considerando la urgente necesidad de la cooperación internacional para suprimir el tráfico ilícito por mar, la cual está reconocida en la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes y en su Protocolo de 1972, en la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 (de aquí en adelante "la Convención de 1988") y en el Derecho Internacional del Mar;

recordando que la Convención de 1988 dispone que las Partes consideren concertar la firma de acuerdos bilaterales para llevar a la práctica sus disposiciones o para hacerlas más eficaces;

deseando promover una mayor cooperación entre las Partes, y con ello aumentar su efectividad en la lucha contra el tráfico ilícito por mar;

teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas en el informe de las reuniones del Grupo de Trabajo de Cooperación Marítima, celebradas en Viena del 19 al 23 de septiembre de 1994 y del 20 al 24 de febrero de 1995, y avaladas por la Comisión de Estupefacientes en su 38o. Período de Sesiones, celebrado en Viena del 14 al 23 de marzo de 1995;

\* Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

reconociendo el respeto a la soberanía y a los principios del Derecho Internacional aceptados por las Partes;

reafirmando el compromiso de combatir efectivamente el tráfico ilícito por mar, a través de la cooperación mutua y continua en materias técnicas, económicas, de adiestramiento y de equipos; y

reconociendo, así mismo, la necesidad de fortalecer los procedimientos bilaterales que impliquen la visita e inspección de naves de las cuales se sospecha están incurso en el tráfico ilícito por mar.

### **Han convenido lo siguiente:**

#### *Definiciones*

1. Para los efectos del presente Acuerdo se entenderá que:
  - a) "Tráfico ilícito" tiene el mismo significado que se le ha dado a dicho término en la Convención de 1988 e incluye el tráfico por mar de estupefacientes, sustancias psicotrópicas, precursores y sustancias químicas esenciales.
  - b) "Funcionarios de las fuerzas del orden" son: para el Gobierno de la República de Colombia, los miembros uniformados de la Armada Nacional, y para el Gobierno de los Estados Unidos de América, los miembros uniformados del Servicio de Guardacostas.
  - c) "Buques de las autoridades del orden" son: buques de guerra y otros buques de las Partes, claramente marcados e identificables como buques de servicio gubernamental, incluyendo cualquier bote y aeronave embarcada en tales buques, a bordo de los cuales se encuentren embarcados funcionarios de las fuerzas del orden.

#### *Objeto y alcance del Acuerdo*

2. Las Partes cooperarán en la lucha contra al tráfico ilícito por mar en todo lo posible, conforme a los recursos disponibles y según las prioridades para la utilización de los mismos, mediante la aplicación de procedimientos de visita e inspección de naves privadas o comerciales de nacionalidad de una de las Partes y que reúnan las condiciones establecidas en el presente Acuerdo.
3. Como lo dispone el artículo 2, párrafo 3 de la Convención de 1988, una Parte no ejercerá en el territorio de la otra Parte competencias ni funciones que hayan sido reservadas exclusivamente a las autoridades de esa otra Parte por su derecho interno.

#### *Operaciones en aguas nacionales o sobre ellas*

4. Las operaciones para suprimir el tráfico ilícito llevadas a cabo en y sobre aguas en las cuales cada una de las Partes ejerza soberanía de conformidad con su derecho interno son realizadas por las autoridades de dicha Parte.

#### *Detección y monitoreo*

5. Cada Parte reconoce la necesidad de que la detección y la localización de naves y aeronaves sospechosas ubicadas en sus aguas territoriales y en su espacio aéreo sea

realizada y mantenida por sus autoridades, de manera tal que las naves y aeronaves sospechosas puedan ser sometidas por ellas a su control.

Con esta finalidad, las Partes se comprometen a desarrollar procedimientos y a identificar y emplear el equipo técnico necesario para mejorar tanto la comunicación oportuna entre sus centros de operaciones como el intercambio de información táctica, y a identificar y emplear otros medios, para que la detección y la localización de naves y aeronaves sospechosas ubicadas en las aguas territoriales y el espacio aéreo de cada Parte sea realizada y mantenida por sus propias autoridades de manera tal que las naves y aeronaves sospechosas puedan ser sometidas por ellas a su control.

Cada Parte reconoce la necesidad de que la detección y la localización de naves y aeronaves sospechosas que estén entrando o saliendo de su mar territorial y su espacio aéreo sean realizadas y mantenidas por sus autoridades, de manera tal que las naves y aeronaves sospechosas puedan ser sometidas por ellas a su control.

Con esta finalidad, las Partes se comprometen a desarrollar procedimientos y a identificar y emplear el equipo técnico necesario para mejorar tanto la comunicación oportuna entre sus centros de operaciones como el intercambio de información táctica y a identificar y emplear otros medios, para que la detección y localización de naves y aeronaves sospechosas que estén entrando o saliendo del mar territorial y el espacio aéreo de cada Parte sean realizadas por sus propias autoridades de manera tal que las naves y aeronaves sospechosas puedan ser sometidas por ellas a su control.

### *Ámbito de aplicación*

6. El presente Acuerdo regula la visita e inspección de naves privadas o comerciales de nacionalidad o matrícula de alguna de las Partes, que se encuentren más allá del mar territorial de cualquier Estado, y sobre las cuales cualquiera de las Partes tenga motivos razonables para sospechar que están desarrollando actividades de tráfico ilícito.

### *Implementación*

7. Siempre que funcionarios de las fuerzas del orden de una Parte encuentren una nave en las condiciones señaladas en el párrafo 6 que aduzca estar matriculada en la otra Parte, la autoridad competente de la primera Parte podrá solicitar a la autoridad competente de la segunda Parte la verificación de su matrícula y, en caso de que sea confirmada, su autorización para visitarla e inspeccionarla.
8. La respuesta a la solicitud de visita e inspección se impartirá por el Estado requerido al Estado requirente, a la mayor brevedad posible y para cada caso particular, de conformidad con los procedimientos a que se refiere el párrafo 14. Al responder, el Estado requerido podrá tener en cuenta si tiene una unidad disponible para llevar a cabo la visita e inspección en forma oportuna y eficaz. Si el Estado requerido no ha dado una respuesta a la solicitud de autorización para la visita e inspección transcurridas tres (3) horas a partir del momento del recibo de la solicitud, se entenderá que la autorización ha sido impartida. En ningún caso se entenderá que dicha autorización se refiere a la realización de visitas e inspecciones de naves de pabellón diferente al del Estado requerido. Si el buque no es de pabellón del Estado requerido, el Estado requirente podrá proceder de conformidad con el derecho internacional.
9. Para la aplicación de las disposiciones anteriores, la autoridad competente en el caso de la República de Colombia será el Ministerio de Defensa Nacional, a través del Centro de Operaciones de la Armada Nacional de Colombia y, en el caso de los Esta-



dos Unidos de América, el correspondiente Centro de Operaciones del Servicio de Guardacostas.

10. La visita e inspección autorizada por el Estado del Pabellón se realizará por funcionarios de las fuerzas del orden embarcados en buques de las autoridades del orden. Los funcionarios de las fuerzas del orden de una Parte podrán embarcarse en y realizar visitas e inspecciones desde buques de guerra u otros buques claramente marcados e identificables como buques de servicio gubernamental (incluyendo botes y aeronaves embarcadas) de cualquier otro Estado que las Partes mutuamente convengan, siempre que, cuando realicen cualquier acción permitida por el presente Acuerdo, dichos buques, botes y aeronaves operen bajo la responsabilidad, autoridad y control de funcionarios de las fuerzas del orden de esa Parte.
11. Cada Parte garantizará que sus funcionarios de las fuerzas del orden, al llevar a cabo las visitas e inspecciones en desarrollo de este Acuerdo, se comporten de conformidad con el derecho internacional, incluido el presente Acuerdo, con su ordenamiento jurídico interno y con las prácticas internacionalmente aceptadas. Al realizar las visitas e inspecciones los funcionarios de las fuerzas del orden tendrán debidamente en cuenta la necesidad de no poner en peligro la seguridad de la vida en el mar ni la de la nave bajo sospecha y de su carga y de no perjudicar los intereses comerciales y jurídicos del Estado del pabellón ni de ningún otro Estado interesado. Tendrán en cuenta también la necesidad de observar las normas de cortesía, respeto y consideración para las personas que estén a bordo de la nave bajo sospecha.
12. Al realizar las visitas e inspecciones de conformidad con este Acuerdo, los funcionarios de las fuerzas del orden evitarán hacer uso de la fuerza en forma alguna, incluido el uso de armas de fuego, salvo en ejercicio del derecho a la legítima defensa y, además, en los casos siguientes:
  - a) Para obligar a la nave sospechosa a detenerse, cuando ésta ha hecho caso omiso de las advertencias normales utilizadas por la parte respectiva; y
  - b) para mantener el orden a bordo de la nave sospechosa durante el desarrollo de la visita e inspección o mientras se encuentre retenida preventivamente, cuando la tripulación o personas a bordo ofrezcan resistencia, impidan la visita e inspección o traten de destruir la evidencia de tráfico ilícito o la nave, o cuando la nave intente huir durante la visita e inspección o mientras la nave esté retenida preventivamente.

Los funcionarios de las fuerzas del orden de la Parte autorizada para realizar la visita e inspección podrán portar armas cortas convencionales y sólo recurrirán a dispararlas cuando no sea posible la aplicación de medidas menos extremas. En todos los casos que se requiera disparar las armas de fuego será necesaria la autorización previa del Estado del pabellón, excepto cuando se requiera realizar disparos indirectos de advertencia como señal para que la nave se detenga o en ejercicio del derecho de legítima defensa.

Siempre que se utilice la fuerza, incluido el uso de armas de fuego, será la mínima razonablemente necesaria y proporcional en función de las circunstancias.

13. Concluida la operación, sea cual fuere el resultado, el Estado que realizó la visita e inspección le rendirá inmediatamente un informe detallado de lo ocurrido al Estado del pabellón, de conformidad con los procedimientos a que se refiere el párrafo 14. A solicitud de una Parte, la otra le informará oportunamente, de conformidad con su legislación, sobre el estado de las investigaciones, procesos y actuaciones judiciales que se adelanten como resultado de las visitas e inspecciones que se realicen en virtud del presente Acuerdo y en las cuales se encuentre evidencia de tráfico ilícito. Las

- Partes se prestarán la asistencia prevista en el artículo 7 de la Convención de 1988 en relación con las investigaciones, procesos y actuaciones judiciales que se inicien como resultado de las visitas e inspecciones que se realicen de conformidad con el presente Acuerdo y en las cuales se encuentre evidencia de tráfico ilícito.
14. Las autoridades designadas por cada una de las Partes establecerán los procedimientos operativos necesarios para una implementación efectiva del presente Acuerdo. Dichos procedimientos podrán ser revisados por las autoridades designadas. Los procedimientos deberán ser congruentes con los términos de este Acuerdo y no podrán modificarlos o ampliarlos.
  15. Cada Parte, en la medida de sus posibilidades, informará a los armadores y capitanes de sus buques privados y comerciales acerca de las circunstancias en las cuales funcionarios podrán subir a bordo de sus buques en virtud del presente Acuerdo o, de otra manera, según el derecho internacional.

### *Aplicación de la ley*

16. En aquellos casos en donde se encuentre evidencia de tráfico ilícito en naves de pabellón colombiano localizadas fuera de las aguas interiores, del mar territorial y de la zona económica exclusiva para Colombia establecidos en los Tratados suscritos por Colombia, y más allá del mar territorial de cualquier otro Estado, se aplicará la ley penal del Estado del Pabellón, salvo que el ordenamiento interno de Colombia establezca que la otra Parte tiene la competencia debido a que inició previamente la acción penal por este mismo hecho. Este párrafo se aplicará de conformidad con los procedimientos a que se refiere el párrafo 14 del presente Acuerdo. En aquellos casos en donde se encuentre evidencia de tráfico ilícito en territorio, aguas o espacio aéreo de los Estados Unidos, o que se relacionen con naves de pabellón de los Estados Unidos localizadas más allá del mar territorial de cualquier Estado, el Gobierno de los Estados Unidos tendrá el derecho de ejercer jurisdicción sobre la nave retenida preventivamente, las personas a bordo y la carga, teniendo en cuenta, sin embargo, que el Gobierno de los Estados Unidos podrá, sujeto a su Constitución y sus leyes, autorizar la aplicación de la ley colombiana contra la nave, las personas a bordo y la carga.
17. Las partes, siempre que su legislación y regulaciones lo permitan, y tomando en consideración los Acuerdos vigentes entre ellas, podrán compartir los bienes decomisados definitivamente como resultado de las visitas e inspecciones realizadas de conformidad con el presente Acuerdo y en las cuales se encuentre evidencia de tráfico ilícito, o el producto de su venta.

### *Disposiciones finales*

18. Cualquier reclamación que se formule en razón de daños, perjuicios o pérdidas causados con ocasión de una operación realizada de conformidad con este Acuerdo será tramitada, analizada y, si lo amerita, resuelta en favor del reclamante por la Parte cuyas autoridades hayan realizado la operación, de conformidad con el ordenamiento jurídico interno de dicha Parte y en forma congruente con el derecho internacional. Ninguna de las Partes, en razón de lo anterior, renuncia a los derechos que pueda tener según el derecho internacional para elevar una reclamación ante la otra Parte a través de los canales diplomáticos.

19. La Parte requerida siempre decidirá autónomamente acerca de cualquier solicitud de autorización de visita e inspección respecto de buques de su pabellón o matrícula.
20. Las situaciones que no resulten reguladas por el presente Acuerdo se determinarán de conformidad con lo previsto en el derecho internacional.
21. Nada de lo contenido en este Acuerdo tiene la intención de modificar los derechos y privilegios en los procesos judiciales que se sigan en los Estados Unidos de América, y los derechos y garantías en los procesos judiciales que se sigan en la República de Colombia, que le corresponden a cualquier persona.
22. Nada de lo contenido en el presente Acuerdo tiene la intención de menoscabar la posición de cualquiera de las Partes con respecto al Derecho Internacional del Mar.
23. Con el fin de verificar el cumplimiento del presente Acuerdo las Partes se reunirán una vez al año y cualquiera de las Partes podrá formular consultas cuando lo considere necesario.
24. Las controversias que surjan de la interpretación o implementación del presente Acuerdo serán solucionadas por las Partes de común acuerdo.
25. El presente Acuerdo entrará en vigor una vez sea firmado por cada una de las Partes y tendrá vigencia indefinida. No obstante lo anterior, el presente Acuerdo podrá ser denunciado por cualquiera de las Partes mediante comunicación escrita, por vía diplomática, la cual surtirá efecto a los seis (6) meses contados a partir de la fecha de su presentación. La terminación del presente Acuerdo no afectará la aplicación de las disposiciones pertinentes del mismo respecto de actuaciones administrativas, investigaciones, procesos y actuaciones judiciales que hallan surgido de las visitas e inspecciones realizadas en virtud del mismo, previa su terminación.

En fe de lo cual, los suscritos, debidamente autorizados por sus respectivos gobiernos, han firmado el presente Acuerdo.

Firmado en la ciudad de Santa Fe de Bogotá a los 20 días del mes de febrero de 1997, en duplicado, en los idiomas español e inglés, siendo cada uno de los textos igualmente auténtico.

Por el gobierno  
de la República de Colombia

Por el gobierno  
de los Estados Unidos de América

## ANEXO 8. TRATADO DE EXTRADICIÓN ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA\*

El gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América; Animados por el deseo de hacer más eficaz la cooperación entre los dos Estados para la represión de delitos; y

Animados por el deseo de concertar un nuevo Tratado para la recíproca extradición de delincuentes;

Han convenido lo siguiente:

### Artículo 1. Obligación de conceder la extradición

- 1) Las Partes Contratantes acuerdan la entrega recíproca, conforme a las disposiciones estipuladas en el presente Tratado, de las personas que se hallen en el territorio de una de las Partes Contratantes, que hayan sido procesadas por un delito, declaradas

\* Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

- responsables de cometer un delito, o que sean reclamadas por la otra Parte Contratante para cumplir una sentencia que lleve consigo la privación de la libertad, dictada por las autoridades judiciales por un delito cometido dentro del territorio del Estado requirente.
- 2) Cuando el delito se haya cometido fuera del Estado requirente, el Estado requerido concederá la extradición, conforme a las disposiciones del presente Tratado, si:
    - a) Sus leyes disponen la sanción de tal delito en circunstancias similares, o
    - b) La persona reclamada es nacional del Estado requirente y dicho Estado tiene jurisdicción para juzgarla.

## Artículo 2. Delitos que darán lugar a la extradición

- 1) Los delitos que darán lugar a la extradición con arreglo al presente Tratado son:
  - a) Los delitos descritos en el Apéndice de este Tratado que sean punibles según las leyes de ambas Partes Contratantes; o
  - b) Los delitos que sean punibles conforme a las leyes de la República de Colombia y las leyes federales de los Estados Unidos, figuren o no en el Apéndice de este Tratado.
- 2) Para lo previsto en este artículo, será indiferente el que las leyes de las Partes Contratantes clasifiquen o no el delito en la misma categoría de delitos o usen la misma o distinta terminología para designarlo.
- 3) Se concederá la extradición por un delito sujeto a la misma sólo si el delito es punible según las leyes de ambas Partes Contratantes con privación de la libertad por un período superior a un año. Sin embargo, cuando la solicitud de extradición se refiera a una persona que haya sido condenada y sentenciada, se concederá dicha extradición únicamente si la duración de la pena que aún queda por cumplir es de un mínimo de seis (6) meses.
- 4) Sujeto a las condiciones estipuladas en los párrafos 1), 2) y 3) la extradición también se concederá:
  - a) Por intentar cometer un delito o participar en la comisión de un delito. También se concederá por la asociación para delinquir contemplada en la legislación colombiana y por la conspiración prevista en la legislación de los Estados Unidos de América;
  - b) Por cualquier delito que dé lugar a extradición, cuando, para el reconocimiento de la jurisdicción de cualquiera de las Partes Contratantes, el transporte de personas o bienes, el uso del correo u otros medios de realizar operaciones de comercio interestatal o con el extranjero, constituya también un elemento del delito.
- 5) Cuando se haya concedido la extradición por un delito extraditable, se concederá igualmente por cualquier otro delito especificado en la petición de extradición que reúna todos los requisitos para ser extraditable, salvo el previsto en el párrafo 3 de este Artículo.

## Artículo 3. Ámbito territorial de aplicación

Para fines del presente Tratado, el territorio de una Parte Contratante comprenderá todo el territorio sometido a la jurisdicción de dicha Parte Contratante, incluyendo su espacio aéreo y sus aguas territoriales.

#### Artículo 4. Delitos políticos y militares

- 1) No se concederá la extradición cuando el delito por el que se solicita sea de carácter político o tenga conexión con un delito de carácter político, o cuando la persona reclamada pruebe que la extradición se solicita con el exclusivo propósito de que se la juzgue o condene por un delito de ese carácter.
- 2) No se concederá la extradición cuando el delito por el que se solicita sea de naturaleza estrictamente militar.
- 3) Corresponde al poder Ejecutivo del Estado requerido decidir sobre la aplicación de este artículo, salvo que su legislación disponga otra cosa.

#### Artículo 5. Non bis in idem

- 1) No se concederá la extradición cuando la persona reclamada haya sido juzgada y condenada o absuelta por el Estado requerido por el mismo delito que motive la solicitud de extradición.
- 2) El que las autoridades competentes del Estado requerido hayan decidido no procesar a la persona reclamada por el hecho que motiva la solicitud de extradición, o suspender cualquier acción penal que se hubiese incoado, no impedirá la extradición.

#### Artículo 6. Prescripción

No se concederá la extradición cuando la acción penal o la aplicación de la pena por el delito que motiva la solicitud de extradición hayan prescrito según las leyes del Estado requirente.

#### Artículo 7. Pena de muerte

Cuando el delito por el que se solicita la extradición sea punible con la pena de muerte con arreglo a las leyes del Estado requirente, y las leyes del Estado requerido no permitan la imposición de dicha sanción por tal delito, se podrá rehusar la extradición a menos que, antes de concederse la extradición, el Estado requirente dé las garantías que el Estado requerido considere suficientes de que no se impondrá la pena de muerte o de que, en caso de imponerse, no será ejecutada.

#### Artículo 8. Extradición de Nacionales

- 1) Ninguna de las Partes Contratantes estará obligada a entregar a sus propios nacionales, pero el Poder Ejecutivo del Estado requerido podrá entregarlos si lo considera conveniente. Sin embargo, se concederá la extradición de nacionales, de conformidad con las disposiciones del presente Tratado, en los siguientes casos:
  - a) Cuando el delito comprenda actos que se hayan realizado en el territorio de ambos Estados con la intención de que sea consumado en el Estado requirente; o
  - b) Cuando la persona cuya extradición se solicita haya sido condenada en el Estado requirente por el delito por el cual se solicita la extradición.
- 2) Si la extradición no se concede de conformidad con el párrafo 1) de este Artículo, el Estado requerido someterá el caso a sus autoridades judiciales competentes con el objeto de iniciar la investigación o para adelantar el respectivo proceso, siempre que el Estado requerido tenga jurisdicción sobre el delito.

## Artículo 9. Tramitación de la extradición y documentos requeridos

- 1) La extradición se solicitará por vía diplomática.
- 2) La solicitud de extradición irá acompañada de:
  - a) Documentos, declaraciones u otras pruebas que identifiquen a la persona reclamada y el lugar donde probablemente se encuentra;
  - b) Una relación de los hechos;
  - c) Los textos de las disposiciones legales que establezcan los elementos esenciales y la denominación del delito por el cual se solicita la extradición;
  - d) Los textos de las disposiciones legales que establezcan la pena correspondiente al delito; y
  - e) Los textos de las disposiciones legales relativas a la prescripción de la acción penal o de la pena correspondiente al delito.
- 3) Cuando la solicitud de extradición se refiera a una persona que aún no haya sido condenada, deberá ir acompañada de:
  - a) Una copia del auto de proceder o su equivalente emitido por un juez u otra autoridad judicial del Estado requirente;
  - b) Pruebas fehacientes de que la persona reclamada es la misma a la que se refiere el auto de proceder o su equivalente; y
  - c) Las pruebas que, según las leyes del Estado requerido, constituyan motivo fundado para afirmar que la persona reclamada ha cometido el delito por el que se solicita la extradición.
- 4) Cuando la solicitud de extradición se refiera a una persona condenada deberá ir acompañada de:
  - a) Una copia de la sentencia condenatoria dictada por un tribunal del Estado requirente; y
  - b) Pruebas que demuestren que la persona reclamada es la misma a la que se refiere la sentencia condenatoria.

Si la persona hubiere sido declarada responsable, pero no sentenciada, la solicitud de extradición deberá, además, ir acompañada de una prueba de ello y de una copia de la orden de detención.

Si la persona hubiere sido sentenciada, la solicitud de extradición deberá, además, ir acompañada de una copia de la sentencia y una declaración en la que se haga constar la parte de la pena que no se hubiere cumplido.

- 5) Todos los documentos que deberá presentar el Estado requirente de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 9 y 10 de este Tratado, serán traducidos al idioma del Estado requerido.
- 6) Los documentos que acompañan la solicitud de extradición serán admitidos como medio de prueba cuando:
  - a) En el caso de una solicitud proveniente de los Estados Unidos, estén firmados por un juez, un magistrado u otro funcionario judicial, legalizados por el sello oficial del Departamento de Estado, y certificados por un agente diplomático o consular de la República de Colombia en los Estados Unidos.
  - b) En el caso de una solicitud proveniente de la República de Colombia, estén firmados por un juez u otra autoridad judicial y hayan sido certificados por el principal agente diplomático o consular de los Estados Unidos en la República de Colombia.

- 7) El Estado requerido estudiará la documentación presentada en apoyo de la solicitud de extradición para determinar si reúne los requisitos legales, antes de someterla a las autoridades judiciales, y proveerá la representación legal para proteger los intereses del Estado requirente ante las autoridades competentes del Estado requerido.

#### **Artículo 10. Pruebas adicionales**

- 1) Si el Poder Ejecutivo del Estado requerido considera que las pruebas presentadas en apoyo de la solicitud de extradición de una persona reclamada no son suficientes para satisfacer los requerimientos del presente Tratado, dicho Estado solicitará la presentación de las pruebas adicionales que estime necesarias. El Estado requerido podrá establecer una fecha límite para la presentación de las mismas, y podrá conceder una prórroga razonable del plazo a petición del Estado requirente, el cual expresará las razones que lo mueven a ello.
- 2) Si la persona reclamada se encuentra privada de la libertad y las pruebas adicionales o la información presentada no son suficientes, o si dichas pruebas o información no se reciben dentro del plazo estipulado por el Estado requerido, será puesta en libertad. No obstante, dicha libertad no impedirá la presentación de una solicitud de extradición posterior por el mismo delito, y la persona reclamada podrá ser detenida nuevamente. A este respecto, bastará con que en la solicitud subsiguiente se haga mención de los documentos previamente presentados, siempre que estén disponibles al momento de incoarse el nuevo procedimiento de extradición.

#### **Artículo 11. Detención provisional**

- 1) En caso de urgencia, cualquiera de las Partes Contratantes podrá solicitar, por vía diplomática, la detención provisional de una persona procesada o condenada. La petición deberá contener la identificación de la persona reclamada, una declaración de intención de presentar la solicitud de extradición de la persona reclamada y una declaración de la existencia de una orden de detención o un veredicto o sentencia condenatoria contra dicha persona.
- 2) Al recibir dicha solicitud, el Estado requerido tomará las medidas necesarias para asegurar la detención de la persona reclamada.
- 3) La detención provisional se dará por terminada si, dentro de un plazo de 60 días a partir de la fecha de la aprehensión de la persona reclamada, el Poder Ejecutivo del Estado requerido no ha recibido la solicitud oficial de extradición y los documentos mencionados en el Artículo 9.
- 4) La terminación de la detención provisional con arreglo al párrafo 3) no impedirá la extradición de la persona reclamada si la solicitud de extradición y los documentos de pruebas mencionados en el Artículo 9 se entregan en una fecha posterior.

#### **Artículo 12. Resolución y entrega**

- 1) El Estado requerido comunicará al requirente, lo antes posible, su resolución sobre la solicitud de extradición.
- 2) El Estado requerido consignará las razones de la denegación total o parcial de la solicitud de extradición.
- 3) Si la extradición ha sido concedida, la entrega de la persona reclamada se efectuará dentro del plazo establecido por las leyes del Estado requerido. Las autoridades com-

petentes de las Partes Contratantes acordarán la fecha y el lugar de la entrega de la persona reclamada.

- 4) Si las autoridades competentes han emitido un mandamiento una orden de extradición contra una persona reclamada y ésta no ha sido retirada del territorio del Estado requerido dentro del plazo establecido por las leyes de dicho Estado, o dentro de 60 días de comunicada la orden de extradición al Estado requirente si las leyes del Estado requerido no establecen dicho plazo, será puesta en libertad y, posteriormente, se podrá rehusar su extradición por el mismo delito.

### **Artículo 13. Entrega aplazada**

Una vez concedida la extradición de una persona, el Estado requerido podrá aplazar su entrega, cuando la persona esté sometida a un proceso o se halle cumpliendo condena en el territorio del Estado requerido por un delito diferente del que ha dado lugar a la extradición, hasta que concluya el proceso o cumpla la totalidad de la pena que le pueda ser o le haya sido impuesta.

### **Artículo 14. Solicitudes de extradición presentadas por varios Estados**

El Poder Ejecutivo del Estado requerido, al recibir solicitudes de la otra Parte Contratante y de un tercer Estado o de otros Estados para la extradición de la misma persona, bien sea por el mismo delito o por distintos delitos, decidirá a cuál de los Estados requirentes entregará dicha persona.

### **Artículo 15. Regla de especialidad**

- 1) La persona extraditada en virtud del presente Tratado no será detenida, juzgada o sancionada en el territorio del Estado requirente por un delito distinto de aquél por el cual se ha concedido la extradición, ni será objeto de extradición por dicho Estado a un tercer Estado, a menos que:
  - a) Haya abandonado el territorio del Estado requirente después de su extradición y haya regresado a él voluntariamente;
  - b) No haya abandonado el territorio del Estado requirente dentro de los 60 días después de tener libertad para hacerlo; o
  - c) El Poder Ejecutivo del Estado requerido haya consentido su detención, juicio o sanción por otro delito, o su extradición a un tercer Estado siempre que se observen los principios del Artículo 4 de este Tratado.  
Estas disposiciones no serán aplicables a los delitos cometidos después de la extradición.
- 2) Si en el curso del procedimiento se alterare la denominación del delito que motivó la extradición de una persona, ésta podrá ser procesada o sentenciada siempre que:
  - a) El delito, según su nueva denominación legal, esté basado en los mismos hechos que figuran en la solicitud de extradición y sus documentos de apoyo y,
  - b) El acusado puede ser condenado a una pena privativa de libertad que no exceda la prevista para el delito que motivó la extradición.

### **Artículo 16. Extradición simplificada**

Si las leyes del Estado requerido no prohíben específicamente la extradición de la persona reclamada, y siempre y cuando dicha persona acceda por escrito y de manera irrevocable



a su extradición después de haber sido informada personalmente por un juez o magistrado competente acerca de sus derechos a un procedimiento formal y de la protección que esto le brinda, el Estado requerido podrá conceder su extradición sin que se lleve a cabo el procedimiento formal.

### **Artículo 17. Entrega de elementos, instrumentos, objetos y documentos**

- 1) En la medida en que lo permitan las leyes del Estado requerido y sin perjuicio de los derechos de terceros, que serán debidamente respetados, todos los elementos, instrumentos, objetos de valor o documentos concernientes al delito, se hayan usado o no en la comisión del mismo, o que de cualquier otro modo revistan el carácter de piezas de convicción, podrán ser entregados una vez concedida la extradición, aunque ésta no pueda hacerse efectiva debido a la muerte, desaparición o evasión del acusado.
- 2) El Estado requerido podrá exigir del Estado requirente como condición para la entrega, garantías satisfactorias de que los elementos, instrumentos, objetos de valor o documentos serán devueltos al Estado requerido tan pronto como sea posible o cuando concluya el proceso legal.

### **Artículo 18. Tránsito**

- 1) El derecho a transportar por el territorio de una de las Partes Contratantes a una persona entregada por un tercer Estado a la otra Parte Contratante, será concedido cuando se solicite por vía diplomática, siempre que no haya razones de orden público que se opongan a ello.
- 2) La Parte a la que ha sido entregada la persona, reembolsará a la Parte a través de cuyo territorio se transporta a tal persona, cualquier gasto que esta última Parte haya hecho con motivo de dicho transporte.

### **Artículo 19. Gastos**

Los gastos concernientes a la traducción de documentos y al transporte de la persona reclamada correrán a cargo del Estado requirente. Todos los demás gastos concernientes a la solicitud y al procedimiento de extradición recaerán sobre el Estado requerido. La Parte requerida no presentará a la Parte requirente ninguna reclamación pecuniaria derivada del arresto, custodia, interrogación y entrega de las personas reclamadas de acuerdo con las disposiciones de este Tratado.

### **Artículo 20. Alcance de la aplicación**

Este Tratado se aplicará a los delitos previstos en el Artículo 2, cometidos antes y después de la fecha de entrada en vigor del presente Tratado. Sin embargo, no se concederá la extradición por hechos realizados antes de dicha fecha, que según las leyes de ambas Partes Contratantes no constituyan delito al momento de su comisión.

### **Artículo 21. Ratificación; entrada en vigor; denuncia**

- 1) El presente Tratado estará sujeto a su ratificación; los instrumentos de ratificación serán canjeados en Washington tan pronto como sea posible.

- 2) El presente Tratado entrará en vigor en la fecha de canje de los instrumentos de ratificación.
- 3) Al entrar en vigor este Tratado quedarán derogadas la Convención de Extradición Recíproca de Delinquentes, firmada el 7 de mayo de 1888 y la Convención Adicional de Extradición, firmada el 9 de septiembre de 1940, entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América; pero si un procedimiento de extradición está pendiente en el Estado requerido en la fecha en que el presente Tratado entre en vigor, continuará sujeto a los tratados anteriores.
- 4) Cada una de las Partes Contratantes podrá dar por terminado este Tratado en cualquier momento, previa comunicación a la otra Parte Contratante y la terminación tendrá efecto seis meses después de la fecha de recepción de dicha comunicación.

EN FE DE LO CUAL, los abajo firmantes, debidamente autorizados por su respectivos Gobiernos, han suscrito el presente Tratado.

Hecho en Washington, en duplicado, en los idiomas español e inglés, siendo ambos textos igualmente auténticos, el catorce de setiembre de 1979.

Por el gobierno  
de la República de Colombia

Por el gobierno  
de los Estados Unidos

## APÉNDICE

### Lista de delitos

1. Asesinato: agresión con intención de cometer asesinato.
2. Homicidio.
3. Lesiones dolosas; ocasionar graves daños corporales.
4. Violencia carnal; abusos deshonestos.
5. Actos sexuales ilícitos cometidos con menores de la edad especificada en las legislaciones penales de cada una de las partes contratantes.
6. Abandono deliberado de un menor u otro familiar a cargo, cuando la vida de dicho menor o familiar a cargo corra o pueda correr peligro.
7. Secuestro con o sin rescate; detención ilegal.
8. Extorsión; chantaje.
9. Robo; robo con escalamiento o fractura; hurto.
10. Estafa, que incluye la obtención de bienes, dinero o valores por medio de imposturas, defraudando al público o a cualquier persona con engaños o falsedades, u otros medios fraudulentos, aun cuando dichos engaños, falsedades o medios fraudulentos constituyan o no impostura.
11. Desfalco; abuso de confianza; peculado.
12. Cualquier delito relativo a la falsificación o a la falsedad.
13. Recepción o transporte de dinero, valores u otros bienes, a sabiendas de que han sido obtenidos ilícitamente.
14. Delito de incendio.
15. Daños intencionales cometidos contra la propiedad.
16. Delitos que pongan en peligro la seguridad pública por medio de explosión, inundación, u otros medios destructivos.
17. Piratería, según la definen las leyes o el derecho de gentes; motín o rebeón a bordo de un avión o nave, contra la autoridad del capitán o comandante de dicho avión o nave.

18. Apoderamiento ilícito de barcos o aviones.
19. Todo acto intencional que atente contra la seguridad de las personas que viajen en tren, avión, barco, ómnibus u otro medio de transporte.
20. Delitos relativos a la legislación sobre armas de fuego, municiones, explosivos, dispositivos incendiarios o material nuclear.
21. Delitos contra las leyes relativas al tráfico, la posesión, la producción o la elaboración de estupefacientes, cannabis, drogas alucinógenas, cocaína y sus derivados u otras sustancias que producen dependencia física o psíquica.
22. Delitos contra la salud pública como la elaboración o el tráfico ilícitos de productos químicos o sustancias nocivas para la salud.
23. Cualquier delito relativo a las leyes o régimen de importación, exportación o tránsito de bienes, personas, artículos o mercancías, incluyendo las infracciones relativas a la legislación de aduanas.
24. Delitos relativos a la deliberada evasión del pago de impuestos y derechos.
25. Proxenetismo.
26. Cualquier delito relativo al falso testimonio, perjurio o perjurio por soborno.
27. Afirmaciones falsas ante una entidad oficial o un funcionario público.
28. Delitos contra las leyes relativas a la administración u obstrucción de la justicia.
29. Concusión y cohecho, que comprenden al que solicita, al que ofrece y al que acepta la dádiva.
30. Delitos relativos a las leyes que regulan la administración pública o abusos de la autoridad pública.
31. Delitos relativos a la legislación sobre control de compañías, corporaciones u otras personas jurídicas.
32. Delitos relativos a la legislación sobre control de monopolios particulares y competencia desleal.
33. Delitos contra la economía nacional, o sea, delitos relativos a los productos básicos, valores o intereses similares, incluidos su emisión, registro, comercialización, negociación o venta.
34. Delitos relativos a la legislación sobre quiebra.
35. Cualquier delito relativo a la legislación sobre comercio internacional y transferencia de fondos.

ANEXO 9. MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA SOBRE LA TRANSFERENCIA (EL USO) LA SEGURIDAD Y EL SEGUIMIENTO DE LA UTILIZACIÓN DE LOS ARTÍCULOS, LOS SERVICIOS O EL ADIESTRAMIENTO CONEXO QUE EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA PUEDA SUMINISTRAR AL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA\*

El Gobierno de la República de Colombia, representado por el Embajador de Colombia en los Estados Unidos de América, quien actúa además como representante del Ministerio de la Defensa Nacional de Colombia, y el Gobierno de los Estados Unidos de América, representado por la Secretaria de Estados Adjunta en Ejercicio de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Represión del Delito.

\* Embajada de Colombia en Washington.

Reconociendo la valiosa contribución de las valerosas y dedicadas Fuerzas Militares colombianas en la lucha contra el narcotráfico, así como su compromiso y las medidas que han adoptado para asegurar el respeto de los derechos humanos;

Deseando establecer los procedimientos que se emplearán para la transferencia, el uso, la seguridad y el seguimiento de la utilización de los artículos, los servicios o el adiestramiento conexo que el Gobierno de los Estados Unidos de América suministre al Gobierno de la República de Colombia por virtud de concesiones con arreglo a la Ley de Asistencia al Exterior (FAA) (en adelante, la asistencia prevista), para el uso de unidades del Ejército Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana o la Armada Nacional de Colombia en la lucha antinarcóticos;

Teniendo presente el canje de notas entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América de fecha 12 de diciembre de 1996, acerca de la transferencia, el uso, la seguridad y el seguimiento de la utilización de los artículos, los servicios o el adiestramiento conexo proporcionado con arreglo a la retirada de artículos correspondientes al año presupuestal de 1996 de conformidad con la Sección 506 de la FAA;

Tomando en consideración que, conforme a la legislación y la política de los Estados Unidos de América, el Gobierno de los Estados Unidos de América no proporciona asistencia para el uso de una unidad de las fuerzas de seguridad de un país extranjero en la lucha antinarcóticos, si el Secretario de Estado de los Estados Unidos tiene evidencia creíble de que dicha unidad, por medio de actos de cualquiera de sus integrantes, ha cometido graves violaciones de derechos humanos, a menos que el Secretario de Estado de los Estados Unidos determine que el gobierno de ese país está tomando medidas para llevar a la justicia a los integrantes responsables de dicha unidad, conforme al ordenamiento jurídico de ese país;

Tomando nota de que, a efectos del presente memorando de entendimiento, el término "graves violaciones de derechos humanos" comprende toda negación flagrante del derecho a la vida, a la libertad o a la seguridad de la persona, según se contempla en cada Estado de acuerdo con su legislación;

Reconociendo los mecanismos existentes en la República de Colombia para la protección de los derechos humanos, así como el cuerpo de leyes, reglamentos y medidas administrativas de la República de Colombia que prohíben las violaciones de derechos humanos y que rigen la investigación, el enjuiciamiento y la sanción de los responsables de tales violaciones;

Proponen que las cláusulas siguientes rijan el suministro de la asistencia prevista para la lucha antinarcóticos;

1. La asistencia prevista que sea suministrada por el Gobierno de los Estados Unidos será entregada a aquellas unidades del Ejército Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana o la Armada Nacional de Colombia que se convengan entre el Ministerio de la Defensa Nacional de Colombia (en adelante, el Ministerio) y la Embajada de los Estados Unidos de América (en adelante, la Embajada), y que se encuentren operando en las zonas caracterizadas por la más alta concentración de actividades antinarcóticas que exijan la presencia activa del Ejército Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana, o la Armada Nacional de Colombia con el fin de asistir, proteger y realizar dichas actividades (en adelante, "las zonas designadas"). Las zonas designadas se especificarán en documentos adicionales de implementación, que podrán ser modificados tomando en consideración los requerimientos de las operaciones antinarcóticas.
2. Salvo acuerdo en contrario entre el Ministerio y la Embajada, los artículos o servicios suministrados a una unidad que efectúe operaciones en una zona designada perma-

necerán en la zona designada, incluso si la unidad receptora o parte de la misma debe llevar a cabo operaciones fuera de la zona designada. En los documentos de implementación mencionados en el párrafo 1o. se podrán establecer excepciones para casos de urgencia. El material de aviación que pudiera estar estacionado fuera de las zonas designadas, se dedicará a operaciones antinarcóticos a efectuarse principalmente en las zonas designadas, salvo acuerdo en contrario.

3. La asistencia prevista que sea suministrada no será transferida de nuevo a una unidad diferente de la unidad a la cual fue suministrada originalmente, salvo por mutuo acuerdo entre el Ministerio y la Embajada.
4. Antes de la entrega inicial de la asistencia prevista que pueda ser suministrada, y cada seis meses a partir de entonces el Ministerio proporcionará a la Embajada una certificación de la autoridad colombiana competente sobre investigaciones formales o procesos en curso por graves violaciones de derechos humanos respecto de cada uno de los miembros de las unidades que se encuentren operando en las zonas designadas, así como sanciones impuestas por dichas violaciones. Así mismo, el Ministerio examinará anualmente el uso de la asistencia prevista que suministre el Gobierno de los Estados Unidos, a fin de asegurar que dicho uso esté de acuerdo con lo aquí previsto. El Ministerio informará semestralmente a la Embajada sobre las operaciones antinarcóticas realizadas por las unidades a las que se haya suministrado la asistencia prevista, y también proporcionará los informes anuales acostumbrados sobre el uso de dicha asistencia, conforme a la práctica ya existente entre los dos gobiernos.
5. El Ministerio facilitará la realización de visitas periódicas de personal de la Embajada a las unidades que hayan recibido la asistencia prevista, para cumplir el propósito del presente memorando de entendimiento.
6. Además de las disposiciones estipuladas en el presente memorando de entendimiento, también se aplicarán a la asistencia prevista las disposiciones del antedicho canje de notas del 12 de diciembre de 1996.
7. Queda entendido que, en todo momento, cada gobierno actuará de conformidad con las exigencias de la legislación y políticas de su propia nación. Nada en este párrafo afectará las obligaciones o compromisos que haya adquirido o pudiera adquirir cualquiera de los dos gobiernos en virtud de cualquier otro acuerdo o arreglo. En casos de desacuerdo acerca de cualquier aspecto del presente memorando de entendimiento, incluida su aplicación en casos específicos, así como cuando lo consideren necesario u oportuno, los dos gobiernos se consultarán entre sí.
8. El presente memorando de entendimiento sustituye el documento titulado "Procedimiento de Revisión por Razón de la Asistencia de los Estados Unidos de América bajo las secciones 506(A)2 y 614", firmado ad referendum el 29 de abril de 1997.
9. Cualquiera de los dos gobiernos puede denunciar el presente memorando de entendimiento inmediatamente, previa notificación por escrito.

Firmado en Washington, el primer día de agosto de 1997, en los idiomas español e inglés.

Por el Gobierno  
de la República de Colombia

Por el Gobierno  
de los Estados Unidos de América

El primer mandato de este documento es el de que el Gobierno se centre en el desarrollo de la actividad económica y en la creación de puestos de trabajo. Este mandato es el resultado de la decisión por parte del Gobierno de que el desarrollo económico es el camino más eficaz para mejorar el nivel de vida de la población y para reducir la pobreza. El documento también establece que el Gobierno debe promover la inversión extranjera y el comercio internacional, y que debe adoptar medidas para mejorar el entorno empresarial y reducir los obstáculos al crecimiento. El documento también establece que el Gobierno debe promover la innovación y el desarrollo tecnológico, y que debe adoptar medidas para mejorar el sistema de educación y de formación profesional. El documento también establece que el Gobierno debe promover la sostenibilidad ambiental y que debe adoptar medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y para mejorar la gestión de los recursos naturales. El documento también establece que el Gobierno debe promover la equidad social y que debe adoptar medidas para mejorar el sistema de protección social y para reducir las desigualdades. El documento también establece que el Gobierno debe promover la transparencia y la rendición de cuentas, y que debe adoptar medidas para mejorar el sistema de gobierno y para reducir la corrupción. El documento también establece que el Gobierno debe promover la cooperación internacional y que debe adoptar medidas para mejorar las relaciones con los países socios y para participar en los organismos internacionales. El documento también establece que el Gobierno debe promover la cultura y el deporte, y que debe adoptar medidas para mejorar el sistema de cultura y de deporte. El documento también establece que el Gobierno debe promover la ciencia y la tecnología, y que debe adoptar medidas para mejorar el sistema de ciencia y de tecnología. El documento también establece que el Gobierno debe promover la salud y el bienestar, y que debe adoptar medidas para mejorar el sistema de salud y de bienestar. El documento también establece que el Gobierno debe promover la igualdad de género, y que debe adoptar medidas para mejorar el sistema de igualdad de género. El documento también establece que el Gobierno debe promover la inclusión social, y que debe adoptar medidas para mejorar el sistema de inclusión social. El documento también establece que el Gobierno debe promover la participación ciudadana, y que debe adoptar medidas para mejorar el sistema de participación ciudadana. El documento también establece que el Gobierno debe promover la transparencia y la rendición de cuentas, y que debe adoptar medidas para mejorar el sistema de transparencia y de rendición de cuentas. El documento también establece que el Gobierno debe promover la cooperación internacional y que debe adoptar medidas para mejorar las relaciones con los países socios y para participar en los organismos internacionales. El documento también establece que el Gobierno debe promover la cultura y el deporte, y que debe adoptar medidas para mejorar el sistema de cultura y de deporte. El documento también establece que el Gobierno debe promover la ciencia y la tecnología, y que debe adoptar medidas para mejorar el sistema de ciencia y de tecnología. El documento también establece que el Gobierno debe promover la salud y el bienestar, y que debe adoptar medidas para mejorar el sistema de salud y de bienestar. El documento también establece que el Gobierno debe promover la igualdad de género, y que debe adoptar medidas para mejorar el sistema de igualdad de género. El documento también establece que el Gobierno debe promover la inclusión social, y que debe adoptar medidas para mejorar el sistema de inclusión social. El documento también establece que el Gobierno debe promover la participación ciudadana, y que debe adoptar medidas para mejorar el sistema de participación ciudadana.

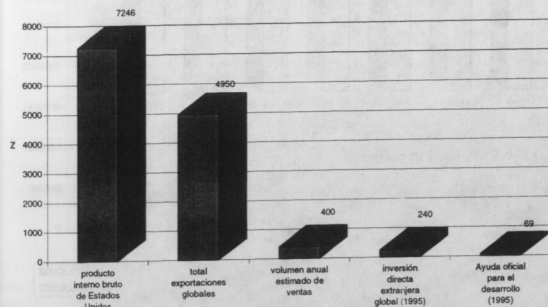
## 2. ANEXOS ESTADÍSTICOS (AE)

### ANEXO E1. PERSONAL MILITAR ESTADOUNIDENSE EN SERVICIO ACTIVO EN AMÉRICA LATINA

	Septiembre 30	Septiembre 30	Septiembre 30	Septiembre 30
	1995	1995	1996	1996
	Total todas las ramas	Ejército	Total todas las ramas	Ejército
Bolivia	24	8	29	9
Brasil	47	7	50	12
Colombia	31	11	44	17
Ecuador	70	56	86	73
México	35	9	36	12
Perú	26	3	26	6
Panamá	6.435	3.904	7.727	5.296
Venezuela	30	8	35	14

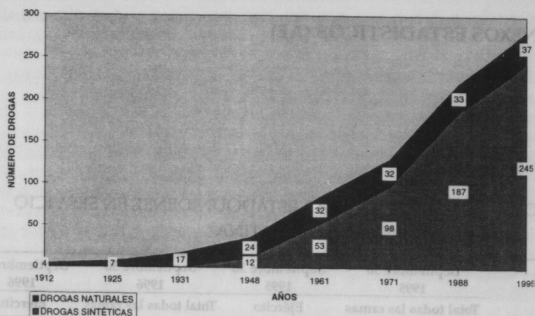
Fuente: Departamento de Defensa de Estados Unidos.

### ANEXO E2. COMERCIO INTERNACIONAL DE DROGAS (AGREGADOS INTERNACIONALES COMPARADOS)



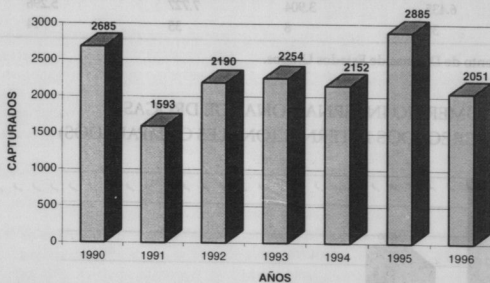
Fuente: UNDCP, Fondo Monetario Internacional, OECD.

### ANEXO E3. INCREMENTO EN EL NÚMERO DE DROGAS Y SUSTANCIAS BAJO CONTROL INTERNACIONAL 1912-1995



Fuente: Bayer I., Ghodse H. The Response: Evolution of International Drug Control 1945-1995, borrador para UNDCP, 1996.

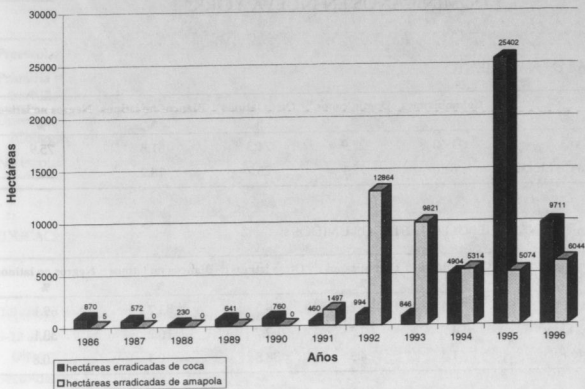
### ANEXO E4. NARCOTRAFICANTES CAPTURADOS 1990-1996



Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes.

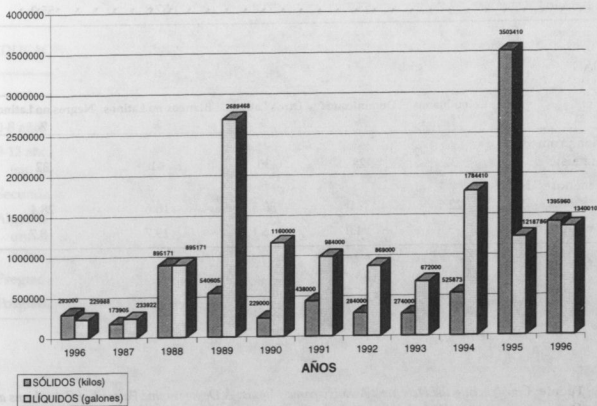


## ANEXO E5. HECTÁREAS ERRADICADAS DE COCA Y AMAPOLA 1986-1996



Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes.

## ANEXO E6. PRECURSORES QUÍMICOS LÍQUIDOS Y SÓLIDOS DECOMISADOS 1986-1996



Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes.

## ANEXO E7. DATOS DEMOGRÁFICOS SOBRE COLOMBIANOS Y DOMINICANOS EN NUEVA YORK\*

### LUGAR DE NACIMIENTO

	Colombianos %	Dominicanos %	Otros latinos %	Blancos no latinos %	Negros no latinos %
EE.UU.	19.0	27.9	74.3	81.8	75.9
Fuera de EE.UU.	81.0	72.1	25.7	18.2	24.1

### LUGAR DE NACIMIENTO EN ESTADOS UNIDOS

	Colombianos %	Dominicanos %	Otros latinos %	Blancos no latinos %	Negros no latinos %
Nueva York	93.9	93.2	58.5	83.7	69.1
Otros Estados	4.7	2.5	2.7	16.2	30.1
Puerto Rico	1.3	4.3	38.8	0.1	0.8

### GÉNERO

	Colombianos %	Dominicanos %	Otros latinos %	Blancos no latinos %	Negros no latinos %
Masculino	47.3	46.3	48.0	47.3	44.8
Femenino	52.7	53.7	52.0	52.8	55.2

### EDAD

	Colombianos %	Dominicanos %	Otros Latinos %	Blancos no Latinos %	Negros no Latinos %
Edad promedio (años)	32	28	30	41	32
% menores de 18 años	22.5	32.0	30.3	16.6	28.4
% 65 años o más	3.8	4.0	6.1	19.7	8.7

\* Fuente: *Constructing the New York Area Hispanic Mosaic: A Demographic Portrait of Colombians and Dominicans in New York*. National Association of Latino Elected and Appointed Officials Educational Fund-The Tomás Rivera Policy Institute.

## ACCESO A EDUCACIÓN (EADAES: 3-25 AÑOS)

	Colombianos %	Dominicanos %	Otros latinos %	Blancos no latinos %	Negros no latinos %
Preescolar	4.8	6.2	6.5	8.6	7.5
Primaria y bachillerato	44.4	48.6	48.3	41.1	49.1
Universidad (College)	12.6	10.2	9.1	17.7	10.7
No escolarizados	38.2	35.1	36.1	32.6	32.7

## EDUCACIÓN COMPLETADA (18 AÑOS DE EDAD EN ADELANTE)

	Colombianos %	Dominicanos %	Otros latinos %	Blancos no latinos %	Negros no latinos %
0-8 años	17.0	32.7	21.6	8.2	9.0
9-12 años (sin grado)	22.3	25.4	26.7	11.7	24.6
Secundaria	29.1	19.5	24.4	26.9	29.8
Algunas universidades (College)	21.6	16.4	19.0	20.8	24
Pregrado	6.9	4.1	5.3	18.3	7.9
Posgrado	3.0	1.9	2.9	14.1	4.0

## EDUCACIÓN COMPLETADA (EDAD 18-24)

	Colombianos %	Dominicanos %	Otros latinos %	Blancos no latinos %	Negros no latinos %
0-8 años	5.9	10.3	8.8	1.7	3.1
9-12 años (sin grado)	24.4	36.9	33.9	10.7	31.0
Secundaria	30.3	24.7	28.5	26.0	31.6
Algunas universidades (College)	33.4	24.3	24.7	39.0	28.9
Pregrado	5.1	3.5	3.8	20.9	5.0
Posgrado	0.9	0.4	0.3	1.6	0.4

## CABEZA DE HOGAR

	Colombianos %	Dominicanos %	Otros latinos %	Blancos no latinos %	Negros no latinos %
Soltero	12.6	8.9	21.2	38.1	28.5
Pareja sin hijos	14.8	12.2	17.1	29.1	14.8
Hombre sin hijos	6.2	3.5	3.3	2.2	2.9
Mujer sin hijos	11.9	12.8	10.9	5.5	15.1
Pareja con hijos	30.2	25.8	21.5	16.7	15.2
Hombre con hijos	3.5	3.7	2.8	0.5	1.9
Mujer con hijos	11.7	29.2	18.8	2.4	17.7
Otros	9.1	3.9	4.3	5.6	4.0

## PROMEDIO TAMAÑO FAMILIAR

	Colombianos %	Dominicanos %	Otros latinos %	Blancos no latinos %	Negros no latinos %
Número	3.6	3.9	3.5	3.0	3.5

## PROMEDIO NÚMERO DE HIJOS POR CABEZA DE HOGAR

	Colombianos %	Dominicanos %	Otros latinos %	Blancos no latinos %	Negros no latinos %
Número	0.8	1.2	0.8	0.4	0.6

## IDIOMA HABLADO EN CASA

	Colombianos %	Dominicanos %	Otros latinos %	Blancos no latinos %	Negros no latinos %
Inglés únicamente	5.3	4.3	12.9	76.9	88.9
Español	94.2	95.4	85.7	1.4	2.8
Otro idioma	0.5	0.2	1.4	21.7	8.3

## PARTICIPACIÓN DE FUERZA LABORAL ENTRE PERSONAS DESDE LOS 16 AÑOS

	Colombianos %	Dominicanos %	Otros latinos %	Blancos no latinos %	Negros no latinos %
Vinculación laboral permanente	64.4	47.4	50.3	58.3	54.1
Temporalmente desempleado	6.9	8.8	6.4	3.1	7.2
Fuera del mercado laboral	28.7	43.8	43.3	38.6	38.7

## SECTOR DE EMPLEO

	Colombianos %	Dominicanos %	Otros latinos %	Blancos no latinos %	Negros no latinos %
Privado con ánimo de lucro	78.5	77.8	70.9	63.3	60.2
Privado sin ánimo de lucro	5.6	5.4	7.2	10.0	9.0
Gobierno	6.9	9.8	16.6	14.7	27.0
Independiente	8.3	6.2	4.9	11.5	3.6
Familia	0.8	0.8	0.5	0.5	0.3

## HORAS SEMANALES TRABAJADAS ENTRE PERSONAS DESDE LOS 16 AÑOS VINCULADAS AL MERCADO LABORAL DESDE 1989

	Colombianos %	Dominicanos %	Otros latinos %	Blancos no latinos %	Negros no latinos %
Administrativo/profesional	12.5	9.6	15.1	38.6	19.5
Técnico/ventas/administrativo	25.7	27.1	32.3	35.6	36.6
Servicio	27.0	22.5	22.9	10.1	24.0
Agrario/forestal/pesca	0.4	0.4	0.6	0.4	0.4
Labor precisión/reparación	17.0	17.5	13.7	9.0	7.9
Operario/fabricante/obrero	17.5	23.0	15.5	6.3	11.5

## INDUSTRIA

	Colombianos %	Dominicanos %	Otros latinos %	Blancos no latinos %	Negros no latinos %
Manufactura	19.5	25.7	16.9	10.9	8.2
Transporte/comunicaciones	7.9	6.6	7.9	8.2	11.7
Ventas	21.9	27.6	21.4	18.0	14.1
Finanzas/seguros/finca raíz	8.2	5.5	9.4	13.1	10.1
Negocios/entretenimiento/servicios profesionales	25.5	22.3	29.9	37.8	40.4
Servicios personales	9.2	5.9	5.0	4.9	4.2
Construcción	5.8	4.3	5.0	4.9	4.2
Administración pública	1.4	1.9	4.0	4.1	6.4
Agricultura	0.5	0.3	0.5	0.5	0.3

## INGRESOS (1989)

	Colombianos %	Dominicanos %	Otros latinos %	Blancos no latinos %	Negros no latinos %
Menos de					
US\$5.000	13.8	17.8	14.9	11.2	14.8
US\$5.000-9.999	16.6	22.9	14.5	9.2	10.3
US\$10.000-14.999	19.4	20.6	16.2	8.0	11.7
US\$15.000-19.999	16.6	14.7	15.4	9.1	16.1
US\$20.000-29.999	21.6	16.5	22.8	19.7	25.8
US\$30.000-39.999	7.4	4.6	9.2	15.7	12.4
US\$40.000-49.999	2.3	1.9	4.0	10.2	5.4
US\$50.000-74.999	1.6	0.9	2.3	10.0	2.8
US\$75.000-99.999	0.3	0.1	0.4	2.8	0.4
US\$100.000 o más	0.3	0.1	0.2	4.2	0.3
Categoría media	US\$15.000- 19.999	US\$10.000- 14.999	US\$15.000- 19.999	US\$25.000- 29.999	US\$15.000- 19.999

## NIVELES DE INMIGRACIÓN POR DÉCADA (1930-1993) Y NACIONALIDAD

	Colombia	República Dominicana
1930s	1223	1150
1940s	3858	5627
1950s	18048	9897
1960s	72028	93292
1970s	77347	148135
1980s	122849	252035
1991-1993	44754	128834

**Nota:** los datos sobre inmigrantes para 1980s y 1990s incluyen beneficiarios de la Ley de Reforma de Inmigración y Control de 1986 que inmigraron a Estados Unidos en años anteriores.

**Fuente:** Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos, 1994. *Anuario Estadístico del Servicio de Inmigración y Naturalización 1993* (tabla 2).

## LUGAR DE RESIDENCIA (ESTADO) DE INMIGRANTES DE 1993

	Colombia		República Dominicana	
	Número	porcentaje	Número	porcentaje
California	805	6.3	-	-
Connecticut	344	2.7	-	-
Florida	3.075	24.0	2.250	5.0
Georgia	129	1.0	-	-
Illinois	302	2.4	-	-
Maryland	167	1.3	-	-
Massachusetts	263	2.1	2.233	4.9
Nueva Jersey	2.170	16.9	5.176	11.4
Nueva York	3.674	28.7	26.799	59.0
Pensylvania	171	1.3	-	-
Rhode Island	179	1.4	581	1.3
Texas	458	3.6	-	-
Virginia	179	1.4	-	-
Otros Estados	903	7.0	8.381	18.5
Total inmigración	12.819		45.420	

## ANEXO E8. EXTRANJEROS INGRESADOS AL PAÍS ENTRE 1990-1995

## PAÍSES LIMÍTROFES

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Venezuela	19.329	27.600	74.326	64.714	68.500	67.028
Brasil	6.631	7.594	7.921	9.205	11.384	11.942
Perú	23.029	31.129	20.238	28.018	25.997	17.726
Ecuador	23.373	37.702	38.850	44.596	51.773	34.355
Panamá	9.979	13.613	14.417	13.417	16.166	19.280

Fuente: Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)-1997.

## PAÍSES AMERICANOS NO LIMÍTROFES

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Canadá	5.618	16.756	17.580	25.484	25.489	20.881
EE.UU.	66.033	73.180	96.511	106.968	135.063	131.006
México	5.282	7.448	8.682	9.929	14.218	14.088
Bahamas	21	38	80	124	97	139
Barbados	21	30	1.515	80	93	44
Costa Rica	13.001	13.401	15.400	15.146	18.099	11.694
Cuba	547	818	1.037	1.741	3.270	3.528
Rep. Dominic.	1.842	1.921	552	2.251	2.951	2.927
El Salvador	1.660	1.932	2.037	2.363	2.065	4.440
Guatemala	2.544	3.384	4.043	5.765	7.107	4.611
Haití	149	210	210	241	410	332
Honduras	554	929	1.027	1.209	1.303	1.279
Jamaica	97	173	145	2.358	1.026	392
Nicaragua	559	816	1.092	1.030	1.546	2.001
Puerto Rico	4	6	12	19	152	28
Trinidad y Tobago	146	292	268	246	369	286
Islas Vírgenes	0	0	31	8	0	8
Argentina	7.265	11.367	12.815	27.854	24.069	21.042
Bolivia	1.403	1.837	2.013	2.237	2.358	2.407
Chile	6.175	8.270	7.992	8.292	10.191	9.371
Paraguay	344	370	176	570	998	649
Uruguay	962	1.283	2.198	1.607	1.522	1.605

Fuente: Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)-1997.

## PAÍSES EUROPEOS

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Alemania	16.158	18.031	21.911	27.854	29.434	23.137
Austria	1.206	1.669	1.262	775	2.261	2.338
Bélgica	1.230	1.815	336	1.942	2.496	2.355
Bulgaria	43	65	77	81	98	100
Dinamarca	961	1.089	1.123	1.318	1.542	1.576
España	11.536	16.466	19.011	25.611	29.107	45.726

(Continúa página siguiente)

(Continuación Países europeos)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Finlandia	530	418	640	390	431	466
Francia	7.848	9.801	11.252	12.459	25.963	13.823
Grecia	303	294	394	1.983	676	2.078
Checoslovaquia	187	184	249	191	232	313
Hungría	137	158	219	86	303	163
Irlanda	337	391	495	666	843	916
Islandia	19	22	16	31	19	87
Italia	7.921	10.909	13.647	17.815	29.278	22.161
Noruega	785	884	1.102	991	478	1.079
Holanda	6.312	7.542	7.011	8.630	9.565	8.762
Polonia	185	348	226	280	503	478
Portugal	416	587	903	816	1.123	1.714
G. Bretaña	7.325	8.974	12.305	13.663	20.106	15.441
Rumania	208	148	140	312	271	194
Rusia	574	830	741	931	455	1.028
Suecia	1.753	1.804	334	2.137	2.658	631
Suiza	4.809	5.809	5.895	2.519	7.955	6.315
Yugoslavia	153	173	799	160	108	237

Fuente: Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)-1997.

## PAÍSES ASIÁTICOS

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Corea	1.215	1.275	1.284	1.693	1.379	2.005
China	787	1.322	1.854	9.064	1.518	1.416
Taiwan	199	174	250	246	320	209
Filipinas	227	211	274	307	422	641
India	296	455	665	836	1.052	1.350
Irán	131	114	125	178	218	377
Japón	4.353	4.765	4.336	4.820	5.549	5.603
Jordania	100	147	146	165	141	199
Líbano	1.207	1.485	1.638	2.110	2.072	1.602
Malasia	29	43	55	48	124	148
Pakistán	71	115	37	102	118	241
Siria	52	64	40	69	67	140
Sri Lanka	10	17	11	29	35	86
Tailandia	28	31	66	42	45	142
Turquía	89	107	51	148	259	244

Fuente: Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)-1997.

## PAÍSES AFRICANOS

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Egipto	47	79	68	85	88	369
Marruecos	24	56	59	75	674	184
Nigeria	10	25	68	44	120	210
Sudáfrica	80	249	132	198	173	265

Fuente: Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)-1997.



## OCEANÍA Y OTROS

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Australia	1.039	985	1.533	1.393	1.612	1.734
Otros	763	805	827	936	3.990	2.832

Fuente: Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)-1997.

Número estadounidenses residentes en Colombia

59.572

(Datos de registro de visa ante Dirección Extranjería del DAS hasta abril 18 de 1997)

### ANEXO E9. ACTAS DE RECUPERACIÓN DE ESTADOUNIDENSES (MAYO 1997)\*

Gobernaciones		Consulados	
Antioquia	97	Georgetown-Guyana	1
Atlántico	11	Boston	126
Bolívar	3	Chicago	22
Caldas	4	Detroit	18
Cesar	2	Houston	73
Cundinamarca	2	Miami	805
Risaralda	3	Los Ángeles	117
Santander	1	Nueva Orleans	2
Sucre	1	San Francisco	31
Valle	64	Nueva York	1.928
		Washington	130
		San Juan de Puerto Rico	10
		Atlanta	70
Subtotal en Colombia = 309		Subtotal en el exterior = 3.333	

Aproximadamente han recuperado la nacionalidad colombiana desde 1993 hasta la fecha 3.642 personas de nacionalidad estadounidense.

### ANEXO E10. BECAS OTORGADAS A COLOMBIANOS PARA ESTUDIOS DE POSGRADO EN ESTADOS UNIDOS

Entidad	Años/Becas	Número
Comisión Fulbright	(1990-1997)	381
Colciencias	(1992-1997)	172
Colfuturo	(1991-1996)	175

Fuentes: Comisión para Intercambio Educativo Colombia-Estados Unidos (Comisión Fulbright), Colciencias, Fundación para el Futuro de Colombia (Colfuturo).

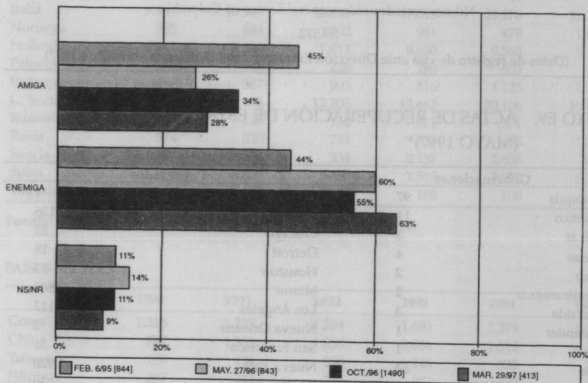
\* Ministerio de Relaciones Exteriores.

Total de actas de recuperación de estadounidenses: 121.

## ANEXO E11. RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS, DATOS HISTÓRICOS (ABRIL 1997)\*

El propósito de publicar estas encuestas es reflejar los cambios que se han producido entre éstos y la solicitud por esta Comisión.

### 1. ¿USTED CONSIDERA QUE ESTADOS UNIDOS ES UNA NACIÓN AMIGA O ENEMIGA DE COLOMBIA?

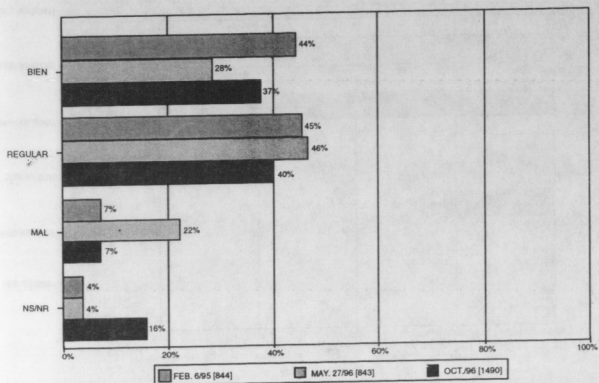


### 2. EN LAS ACTUALES CIRCUNSTANCIAS QUE VIVE EL PAÍS, LA POSICIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS FRENTE A COLOMBIA, HA SIDO:

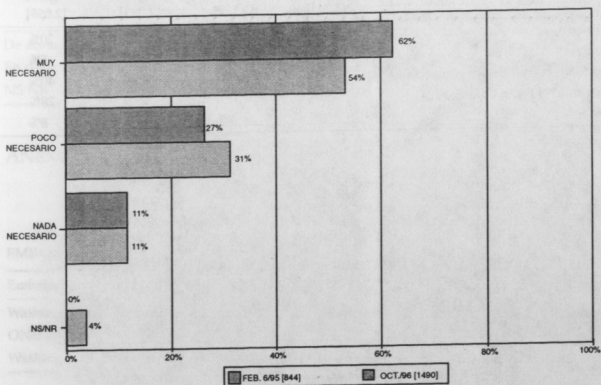
	Jun/91 [239]	Ago/91 [2055]	Jun/95 [806]	Dic. 19/95 [221]	Dic. 21/95 [821]	May. 27/96 [843]	Oct./96 [1490]	Mar. 29/97 (413)
Muy buena	3%	8%	7%	3%	6%	6%	1%	1%
Buena	28%	43%	27%	22%	27%	26%	15%	23%
Mala	50%	35%	40%	47%	46%	45%	62%	53%
Muy mala	14%	7%	22%	24%	14%	21%	17%	21%
NS/NR	5%	8%	4%	4%	7%	2%	4%	2%

\* Encuesta realizada por Napoléon Franco & Cía. S.A., abril de 1997, para el CEI de la Universidad de los Andes.

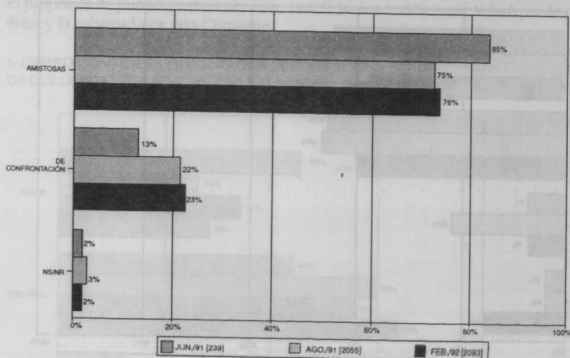
3. ¿CÓMO LE PARECE A USTED QUE EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE ERNESTO SAMPER HA MANEJADO HASTA EL MOMENTO EL TEMA DE LAS RELACIONES BILATERALES CON LOS ESTADOS UNIDOS?



4. ¿EN SU OPINIÓN, QUÉ TAN NECESARIO ES QUE COLOMBIA MANTENGA RELACIONES DIPLOMÁTICAS CON LOS ESTADOS UNIDOS?



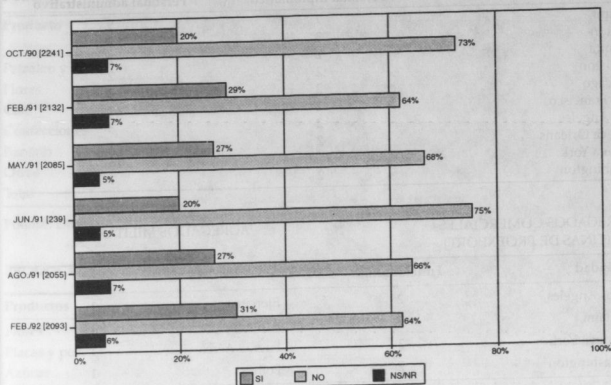
5. ¿CREE USTED QUE LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y COLOMBIA DEBEN SER AMISTOSAS O, POR EL CONTRARIO, CREE USTED QUE DEBEN SER DE CONFRONTACIÓN?



6. ¿CUÁL CREE USTED QUE DEBERÍA SER LA PRINCIPAL AYUDA DE LOS ESTADOS UNIDOS A COLOMBIA PARA ENFRENTAR EL NARCOTRÁFICO?

	Oct./90 [2.241]	Feb./91 [2.132]	May/91 [2.085]	Ago/91 [2.055]
En dinero	14%	16%	20%	20%
En tropas	2%	5%	4%	5%
Mejorando las relaciones comerciales	46%	41%	40%	40%
Renovando el Pacto Cafetero	30%	31%	29%	28%
No sabe	6%	7%	7%	8%

7. ¿CREE USTED QUE EL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS ESTÁ HACIENDO TODO LO POSIBLE PARA ACABAR CON EL CONSUMO DE DROGAS EN ESE PAÍS, O NO?



8. ¿ESTÁ USTED DE ACUERDO O EN DESACUERDO CON QUE SE IMPLANTE NUEVAMENTE EN COLOMBIA LA EXTRADICIÓN DE NARCOTRAFICANTES COLOMBIANOS A PAÍSES COMO ESTADOS UNIDOS?

	Feb. 6/95 [844]	Jun./95 [806]	Dic. 19/95 [221]	Dic. 21/95 [821]	Jun. 30/96 [870]	Sep. 26/96 [843]	Oct./96 [1.490]	Mar. 29/97 (413)
De acuerdo	30%	26%	33%	14%	18%	33%	24%	34%
En desacuerdo	69%	72%	66%	84%	81%	63%	70%	65%
NS/NR	1%	2%	1%	2%	1%	3%	6%	1%

## ANEXO E12. MISIONES, EMBAJADAS, AGREGADURÍAS COMERCIALES, MILITARES Y CONSULADOS DE COLOMBIA EN EL EXTERIOR\*

### EMBAJADAS COLOMBIANAS EN ESTADOS UNIDOS

Embajada	Personal diplomático	Personal administrativo
Washington	11	13
ONU (Nueva York)	17	19
Washington (OEA)	9	6

\* Ministerio de Relaciones Exteriores.

## CONSULADOS COLOMBIANOS EN ESTADOS UNIDOS

Consulado	Personal diplomático	Personal administrativo
Miami	7	9
Boston	3	3
Atlanta	2	2
Houston	2	2
Chicago	2	3
San Francisco	2	1
Los Ángeles	2	3
Nueva Orleans	2	1
Nueva York	11	16
Washington	2	1

AGREGADOS COMERCIALES  
(OFICINAS DE PROEXPORT)

## AGREGADOS MILITARES

Ciudad	Funcionarios		
Los Ángeles	2	Ejército	1
Miami	3	Armada	1
Nueva York	3	Fuerza Aérea	1
Washington	2	Policía	1

## ANEXO E13. ESTRATEGIA ECONÓMICA COLOMBIANA

PRODUCCIÓN AGRÍCOLA EN ALGUNOS PAÍSES DEL PECC  
(Porcentaje del PIB)

País	1993	1994	1995	1996	1997*
	%	%	%	%	%
Australia	4	3.2	3.2	3.7	3.5
Canadá	2.100	2.106	2.111	2.156	ND
Colombia**	20.6	19.7	19.7	19.5	18.2
Corea	7.1	7.0	6.6	6.3	5.9
China	19.11	19.7	20.75	ND	ND
EE.UU.	1.1	1.2	1.1	1.1	1.1
Indonesia	0.16	0.15	0.14	0.16	ND
Malasia	16.1	14.6	13.5	12.7	11.9
México	5.84	5.60	6.32	6.16	6.04
N. Zelanda	5.9	6.2	5.8	5.7	5.6
Papúa N. Guinea	26	26.5	ND	ND	ND
Perú	11.8	11.9	12	ND	ND
Taipei Chino	3.6	3.53	3.49	3.39	3.35
Vietnam	29.9	28.7	27.6	ND	ND

\* Proyecciones

\*\* Fuente: DANE con estimados del Banco de la República. Las proyecciones para 1988 en Colombia son de 17.9%

ND: no disponible

Fuente: Foro de Alimentos y Agricultura del PECC.

## PRINCIPALES PRODUCTOS COLOMBIANOS EXPORTADOS A ESTADOS UNIDOS

Producto	Exportado US\$ millones (enero-octubre 1996)	% Participación
Petróleo y derivados	1.709	49.8
Flores	354	10.3
Café	304	8.9
Confecciones	253	7.4
Banano	92	2.7
Otros	716	20.9
Total	3.428	100.0

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

## PRODUCTOS QUE UTILIZAN EL ATPA EN MAYOR PROPORCIÓN

Productos	Monto exportado a través del ATPA	Utilización del ATPA
Flores	US\$320 millones	65%
Placas y películas de plástico	US\$30 millones	6%
Azúcar	US\$27 millones	5%
Bolsos y maletines de cuero	US\$18 millones	4%

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior.

## COMERCIO BILATERAL ENTRE COLOMBIA Y LOS PAÍSES DEL PECC (1996)

País	Exportaciones FOB US\$	Importaciones CIF US\$	Balanza comercial US\$
Australia	12.016.000	5.136.000	6.880.000
Canadá	109.285.000	364.108.000	-254.823.000
Chile	182.720.000	204.081.000	-21.361.000
China	6.941.000	37.826.000	-30.885.000
Corea del Sur	30.433.000	155.394.000	-124.961.000
EE.UU.	4.090.369.000	5.559.032.000	-1.468.663.000
Filipinas	1.771.000	1.024.000	747.000
Hong Kong	19.285.000	57.134.000	-37.849.000
Indonesia	2.634.000	8.268.000	-5.634.000
Japón	348.664.000	707.346.000	-358.682.000
Malasia	2.298.000	8.298.000	-6.000.000
México	89.268.000	477.012.000	-387.744.000
Nueva Zelanda	3.641.000	2.752.000	889.000
Perú	610.059.000	125.107.000	484.952.000
Rusia	34.253.000	10.283.000	23.970.000
Singapur	10.693.000	29.150.000	-18.457.000
Tailandia	6.315.000	9.179.000	-2.864.000
Taiwan	6.194.000	91.663.000	-85.469.000

Datos suministrados por el Banco de la República.

DESTINO DE LOS FLUJOS MUNDIALES DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, 1988-1994  
(Entradas netas, en millones de dólares y porcentaje del total)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Mundo	156.809	194.518	201.485	153.643	162.130	201.602	215.508
Países industrializados	132.809	166.100	169.687	112.695	113.221	127.620	128.267
Países en desarrollo	24.753	28.418	31.798	40.948	48.909	73.981	87.241
África (1)	1.364	2.809	1.112	2.237	2.200	2.348	3.214
Asia (2)	12.593	14.168	18.302	20.691	25.607	44.832	50.178
Europa (3)	472	1.053	1.156	3.419	4.555	6.309	6.022
Oriente Medio (4)	1.532	1.138	3.170	1.769	2.063	3.722	3.385
América Latina/Caribe (5)	8.792	9.249	8.058	12.831	14.484	16.771	24.442
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Países industrializados	84,2	85,4	84,2	73,3	69,8	63,3	59,5
Países en desarrollo	15,8	14,6	15,8	26,7	30,2	36,7	40,5
África	0,9	1,4	0,6	1,5	1,4	1,2	1,5
Asia	8,0	7,3	9,1	13,5	15,8	22,2	23,3
Europa	0,3	0,5	0,6	2,2	2,8	3,1	2,8
Oriente Medio	1,0	0,6	1,6	1,2	1,3	1,8	1,6
América Latina/Caribe	5,6	4,8	4,0	8,4	8,9	8,3	11,3

(1) África abarca todos los países del continente excepto Libia y Egipto.

(2) Asia incluye los países del Sur y Sudeste de Asia.

(3) Europa comprende los países de Europa Central y Oriental, Chipre, Malta y Turquía.

(4) Oriente Medio comprende la región de Oriente Medio más Egipto y Libia.

(5) América Latina y el Caribe se refiere al Hemisferio Occidental.

Fuente: IMF: *Balance of Payments Statistics Yearbook*, 1995, Part. 2, Washington DC; IDB, *Basic Socio Economic Data*, IDB Information System, Washington D.C.; UNCTAD, *World Investment Report 1995*, Nueva York, Ginebra.



DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS FLUJOS DE IED PROVENIENTES DE LA UNIÓN EUROPEA, EUROPA, JAPÓN Y EE.UU., 1987-1988 Y 1992-1993  
(Valores como porcentaje del total de los flujos netos de IED)

	Unión europea (1)		Europa (2)		EE.UU.		Japón	
	1987-88	1992-93	1987-88	1992-93	1987-88	1992-93	1987-88	1992-93
Mundo	100,0	100,0	-	-	-	-	-	-
Intra-UE (3)	41.7	63.3	-	-	-	-	-	-
Extra-UE (4)	58.3	36.7	-	-	-	-	-	-
Mundo (excepto intra UE)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Países industrializados	74.4	56.4	75.9	60.6	68.4	56.6	71.1	69.3
Unión Europea	-	-	-	-	38.1	37.9	18.2	19.8
EE.UU.	57.6	44.3	50.0	42.0	-	-	45.3	40.7
Japón	0.9	..	0.7	..	4.7	2.4	-	-
Países en desarrollo	25.6	43.6	24.1	39.4	31.6	43.4	29.0	30.7
África (5)	0.4	2.6	0.4	2.2	..	0.8	1.2	1.1
PECO (6)	0.2	8.9	0.2	7.7	-	1.3	0.0	0.2
América Latina/Caribe (7)	6.4	11.7	7.1	11.2	30.2	27.8	14.0	8.7
Oriente Medio (8)	1.7	2.1	1.5	1.8	..	2.1	0.5	1.6
Sur y Sudeste de Asia	2.8	10.9	2.6	10.3	4.0	10.6	13.0	18.6
Otros (9)	14.1	7.4	12.3	6.1	..	0.7	0.1	0.5

- (1) La Unión Europea consta de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.
- (2) Europa comprende los Estados miembros de la Unión Europea (excepto Grecia e Irlanda) y Suiza.
- (3) Intra UE se refiere a los flujos de IED entre Estados miembros de la Unión Europea.
- (4) Extra UE designa los flujos destinados a países no miembros de la Unión Europea.
- (5) África comprende todos los países del continente, incluidos Libia y Egipto.
- (6) PECO abarca los países de Europa Central y Oriental y la ex URSS.
- (7) América Latina y el Caribe comprende todos los países de la región.
- (8) Oriente Medio se compone de los países de la región, Turquía y Chipre.
- (9) Otros comprende, en particular, los flujos no localizados y no especificados hacia países en desarrollo y territorios del ultramar.
- Datos no disponibles, ningún flujo registrado, flujo no declarado con fines de confidencialidad, flujo nulo o insignificante.
- .. Como el valor correspondiente es negativo, el total regional parece superior al 100%.
- Fuente: OECD, *International Direct Investment Statistics Yearbook 1995*, París.

TOTAL DE LOS FLUJOS DE IED HACIA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
(INCLUYENDO PARAÍSO FISCAL Y OTROS FLUJOS) 1980-1994  
(Flujos netos, en millones de dólares)

	Promedio	Promedio	Promedio	1990	1991	1992	1993	1994
	anual 1980-84	anual 1985-89	anual 1990-94					
Alemania	389	309	593	388	880	296	500	903
Austria	3	5	18	36	10	3	8	35
Bélgica	16	243	188	54	1.229	147	-285	-203
Dinamarca	13	22	23	23	2	47	28	15
España	188	174	597	145	377	207	56	2.199
Finlandia	1	27	41	23	-4	145	2	36
Francia	273	159	392	348	5	257	1.054	294
Italia	152	250	212	47	334	-48	722	7
Países Bajos	104	202	608	650	737	202	580	873
Portugal	(-1)	-	-8	0 (2)	1	2	-43	1
Reino Unido	861	1.660	1.760	2.213	133	2.548	1.41	2.863
Suecia	70	30	26	131	-10	-11	12	7
Unión Europea	2.069	3.081	4.450	4.059	3.693	3.795	3.676	7.030
Suiza	117	604	1.096	2.523	1.062	539	1674	-317
Europa	2.186	3.685	5.546	6.582	4.755	4.334	5.350	6.712
EE.UU.	2.728	2.878	9.618	4.797	7.157	9.639	12.831	13.665
Japón	1.009	1.815	688	887	946	47	-107	1.667
Europa +EU +Japón	5.923	8.378	15.852	12.266	12.858	14.019	18.074	22.044

- (1) Datos no disponibles, ningún flujo registrado, flujo no declarado con fines de confidencialidad, flujo nulo o insignificante.  
(2) El valor registrado es menor que 0.5 pero mayor que 0.

**Fuentes:** Datos suministrados por la OCDE/DCD, París; Banco de España, Madrid; Banque Nationale de Belgique, Bruselas; Banque de France, París; Central Statistical Office, Newport; Danmarks Nationalbank, Copenhague; De Nederlandsche Bank, Amsterdam; Deutsche Bundesbank, Frankfurt; Österreichische Nationalbank, Viena; Schweizerische Nationalbank, Berna; Secretaría de Estado de Comercio, Madrid; Suomen Pankki-Finlands Bank, Helsinki; Sveriges Riskbank, Estocolmo, y Ufficio Italiano dei Cambi, Roma.

FLUJOS DE IED HACIA COLOMBIA, 1980-1994  
(Flujos netos, en millones de dólares)

	Promedio	Promedio	Promedio	1990	1991	1992	1993	1994
	anual 1980-84	anual 1985-89	anual 1990-94					
Alemania	2	0	24	19	23	-3	52	29
Austria	-	-	-	-	-	-	-	-
Bélgica	0	0	1	0	-2	-2	-1	10
Dinamarca	-	-	0	-	-	-	0	-2
España	2	2	12	2	7	7	28	18
Finlandia	-	-	-	-	-	-	-	-
Francia	10	7	-10	11	-14	38	110	-195
Italia	1	0	0	1	-1	1	1	1
Países Bajos	2	2	39	20	2	23	25	125
Portugal	-	-	-	-	-	-	-	-
Reino Unido	8	9	-100	36	-496	-	-368	300
Suecia	-	0	-5	-	-	-26	-	-
Unión Europea	25	21	-39	88	-454	38	-154	287
Suiza	-	-	15	-	-	-	13	62
Europa	25	21	-24	88	-454	38	-141	349
EE.UU.	240	-473	169	115	39	182	137	372
Japón	6	1	13	59	0	-	-	8
Europa + EU + Japón	271	-451	159	262	-414	220	-4	729

**Fuentes:** Datos suministrados por la OCDE/DCD, París; Banco de España, Madrid; Banque Nationale de Belgique, Bruselas; Banque de France, París; Central Statistical Office, Newport; Danmarks Nationalbank, Copenhague; De Nederlandsche Bank, Amsterdam; Deutsche Bundesbank, Frankfurt; Österreichische Nationalbank, Viena; Schweizerische Nationalbank, Berna; Secretaría de Estado de Comercio, Madrid; Suomen Pankki-Finlands Bank, Helsinki; Sveriges Riskbank, Estocolmo, y Ufficio Italiano dei Cambi, Roma.

TOTAL DE FLUJOS DE IED PROVENIENTES DE EUROPA, JAPÓN Y EE.UU. HACIA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1980-1994  
(Flujos netos, en millones de dólares)

	Promedio	Promedio	Promedio	1990	1991	1992	1993	1994
	anual	anual	anual					
	1980-84	1985-89	1990-94					
América Latina/Caribe	2873	2.355	9.200	5.346	6.802	7.236	9.860	16.757
Argentina	456	187	1.066	398	839	841	1.305	1.947
Bolivia	0	0	2	-	2	5	-2	3
Brasil	1.240	1.729	2.970	2.054	1.768	3.088	3.767	4.173
Colombia	271	-451	159	262	-414	220	-4	729
Costa Rica	8	2	93	1	14	57	118	273
Chile	140	274	639	395	467	255	423	1.656
Ecuador	19	53	83	-55	-39	52	228	231
El Salvador	0	-1	1	-	3	1	1	0
Guatemala	51	30	14	-1	-1	7	45	18
Guyana	1	3	6	8	12	0	4	5
Haití	0	0	0	1	-	0	-	0
Honduras	-3	0	-3	10	3	-36	13	-6
Jamaica	6	-10	198	70	69	143	243	464
México	527	609	2.727	2.451	2.497	1.666	2.701	4.322
Nicaragua	-	-1	1	1	0	1	4	0
Paraguay	15	1	5	5	-5	12	3	13
Perú	143	-110	264	-356	-28	-40	87	1.658
Rep. Dominicana	4	5	113	4	1	201	197	164
Surinam	4	-1	1	-1	-	1	3	0
Trinidad y Tobago	-5	-84	74	-88	8	82	133	233
Uruguay	13	16	46	44	37	27	0	121
Venezuela	-16	101	743	143	1.571	654	594	753
Comunidad Andina	417	-406	1.250	-7	1.092	891	902	3.374
América Central	56	31	105	11	18	29	180	286
Grupo de los 3	782	260	3.629	2.855	3.654	2.540	3.290	5.804
Mercosur	1.724	1.933	4.087	2.501	2.638	3.968	5.075	6.253
Paraísos Fiscales	2.407	4.803	5.232	3.849	4.060	5.764	6.612	5.875
Otros flujos	642	1.220	1.420	3.071	1.995	1.020	1.601	-587
Total	5.923	8.378	15.852	12.266	12.858	14.019	18.074	22.044

Fuentes: Datos suministrados por la OCDE/DCD, París; Banco de España, Madrid; Banque Nationale de Belgique, Bruselas; Banque de France, París; Central Statistical Office, Newport; Danmarks Nationalbank, Copenhague; De Nederlandsche Bank, Amsterdam; Deutsche Bundesbank, Frankfurt; Österreichische Nationalbank, Viena; Schweizerische Nationalbank, Berna; Secretaría de Estado de Comercio, Madrid; Suomen Pankki-Finlands Bank, Helsinki; Sveriges Riskbank, Estocolmo, y Ufficio Italiano dei Cambi, Roma.

FLUJOS DE IED DE ESTADOS UNIDOS HACIA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1980-1994  
(Flujos netos, en millones de dólares)

	Promedio	Promedio	Promedio	1990	1991	1992	1993	1994
	anual 1980-84	anual 1985-89	anual 1990-94					
América Latina/Caribe	1.263	941	6.732	3.217	4.970	5.568	8.325	11.582
Argentina	245	1	675	164	415	586	939	1.270
Bolivia	-	-	-	-	-	-	-	-
Brasil	434	892	2.243	1.054	869	2.484	3.304	3.504
Colombia	240	-473	169	115	39	182	137	372
Costa Rica	-	-	82	-	-	38	108	262
Chile	68	144	435	293	226	196	168	1.292
Ecuador	13	34	74	-19	-46	33	222	182
El Salvador	-	-	-	-	-	-	-	-
Guatemala	-	-	12	-	-	4	32	22
Guyana	-	-	-	-	-	-	-	-
Haití	-	-	-	-	-	-	-	-
Honduras	-	-	-6	-	-	-36	13	-6
Jamaica	-	-18	135	57	66	124	197	231
México	198	516	2.232	1.949	2.183	1.261	2.472	3.293
Nicaragua	-	-	-	-	-	-	-	-
Paraguay	-	-	-	-	-	-	-	-
Perú	130	-78	-41	-346	-26	-7	-5	178
Rep. Dominicana	-	-	108	-	-	200	181	158
Surinam	-	-	-	-	-	-	-	-
Trinidad y Tobago	-3	-85	46	-89	-4	66	122	137
Uruguay	-	-	-	-	-	-	-	-
Venezuela	-62	7	569	39	1.248	437	435	687
Comunidad Andina	321	-510	771	-211	1.215	645	789	1.419
América Central	-	-	87	-	-	6	153	278
Grupo de los 3	376	50	2.970	2.103	3.470	1.880	3.044	4.352
Mercosur	678	893	2.918	1.218	1.284	3.070	4.243	4.774
Paraísos Fiscales	1.099	1.558	2.866	1.463	2.176	4.283	4.189	2.219
Otros flujos	367	379	19	117	11	-212	317	-136
Total	2.728	2.878	9.618	4.797	7.157	9.639	12.831	13.665

**Fuentes:** Datos suministrados por la OCDE/DCD, París; Banco de España, Madrid; Banque Nationale de Belgique, Bruselas; Banque de France, París; Central Statistical Office, Newport; Danmarks Nationalbank, Copenhague; De Nederlandsche Bank, Amsterdam; Deutsche Bundesbank, Frankfurt; Österreichische Nationalbank, Viena; Schweizerische Nationalbank, Berna; Secretaría de Estado de Comercio, Madrid; Suomen Pankki-Finlands Bank, Helsinki; Sveriges Riskbank, Estocolmo, y Ufficio Italiano dei Cambi, Roma.

STOCK DE LA IED EN COLOMBIA SEGÚN EL PAÍS DE ORIGEN, 1980-6/1995  
(En millones de dólares y porcentaje del total)

	1980	%	1985	%	1990	%	6/1995	%
Alemania	30	2.8	48	2.2	69	2.0	130	2.0
Austria	1	0.1	1	0.0	1	0.0	3	0
Bélgica	10	1.0	35	1.5	36	1.0	70	1.1
Dinamarca	2	0.2	2	0.1	3	0.1	3	0.0
España	5	0.5	12	0.5	21	0.6	69	1.1
Finlandia	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	0.0
Francia	26	2.5	34	1.5	52	1.5	140	2.1
Italia	4	0.4	4	0.2	3	0.1	25	0.4
Países Bajos	25	2.3	37	1.7	57	1.6	126	1.9
Portugal	-	-	-	-	-	-	-	-
Reino Unido	36	3.4	172	7.7	132	3.8	279	4.3
Suecia	16	1.5	24	1.1	36	1.0	73	1.1
Unión Europea	155	14.6	369	16.5	409	11.7	920	14.1
Suiza	96	9.0	112	5.0	173	4.9	239	3.7
Europa	250	23.6	481	21.5	582	16.6	1.159	17.7
EE.UU.	574	54.1	1.429	64.1	2.473	70.6	3.760	57.5
Canadá	41	3.9	62	2.8	56	1.6	139	2.1
Japón	12	1.1	39	1.8	41	1.2	118	1.8
Argentina	1	0.1	1	0.1	2	0.1	14	0.2
Brasil	3	0.3	3	0.1	2	0.1	26	0.4
Colombia	-	-	-	-	-	-	-	-
Chile	0	0.0	0	0.0	1	0.0	43	0.7
Ecuador	21	1.9	22	1.0	28	0.8	89	1.4
México	5	0.5	7	0.3	11	0.3	25	0.4
Perú	1	0.0	8	0.4	6	0.2	13	0.2
Uruguay	2	0.1	0	0.0	2	0.1	9	0.1
Venezuela	45	4.3	49	2.2	82	2.3	225	3.4
Otros ALC	0	0.0	0	0.0	1	0.0	1	0.0
América Latina/Caribe	77	7.2	91	4.1	134	3.8	444	6.8
Paraísos Fiscales	103	9.7	124	5.6	195	5.6	884	13.5
Otros países	3	0.3	4	0.2	19	0.5	31	0.5
Total	1.061	100.0	2.231	100.0	3.500	100.0	6.535	100.0

**Nota:** Este cuadro no incluye la IED en el sector petrolero.

**Fuente:** Cepal, *Directorio sobre inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1993; datos proporcionales por el Banco de la República y la Corporación Invertir en Colombia (Coinvertir) Santafé de Bogotá.

STOCK DE LA IED EN COLOMBIA SEGÚN EL SECTOR ECONÓMICO, 1980-6/1995  
(En millones de dólares y porcentaje del total)

	1980	%	1985	%	1990	%	6/1995	%
Sector Primario	65	6.1	748	33.5	5584	74.7	7489	61.2
Agricultura	11	1.1	12	0.6	22	0.3	78	0.6
Minería, canteras, petróleo	54	5.1	736	33.0	5562	74.4	7411	60.6
Sector Secundario	750	70.7	1127	50.5	1485	19.9	2487	20.3
Alimentación, bebidas, tabaco	78	7.3	158	7.1	212	2.8	383	3.1
Textiles, cueros, vestidos	40	3.7	50	2.2	56	0.7	110	0.9
Química, caucho, plásticos	289	27.2	494	22.1	590	7.9	1014	8.3
Minerales, metales combustibles	54	5.1	82	3.7	102	1.4	279	2.3
Maquinaria	191	18.0	207	9.3	330	4.4	454	3.7
Material de transporte	-	-	-	-	-	-	-	-
Otras manufacturas	98	9.3	136	6.1	196	2.6	247	2.0
Sector Terciario	246	23.2	356	15.9	408	5.5	2256	18.4
Comercio de distribución	96	9.1	138	6.2	169	2.3	362	3.0
Transporte y comunicaciones	32	3.0	32	1.5	34	0.5	308	2.5
Finanzas y seguros	102	9.6	163	7.3	159	2.1	1332	10.9
Otros servicios	16	1.5	22	1.0	47	0.6	254	2.1
Total	1061	100.0	2231	100.0	7478	100.0	12235	100.0

Fuente: Cepal, *Directorio sobre inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1993; datos proporcionales por el Banco de la República y la Corporación Invertir en Colombia (Coinvertir) Santafé de Bogotá.

STOCK DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN COLOMBIA SEGÚN PAÍS  
DE PROCEDENCIA (1991-1996)

Millones de US\$	1991	1992	VAR %	1993	VAR %	1994	VAR %	1995	VAR %	1996	VAR %
América del Norte	2557	2661	4.1	2819	6	3615	28.2	4250	17.6	4840	13.9
Estados Unidos	2491	2588	3.9	2742	6	3478	26.8	4091	17.6	4637	13.3
Canadá	66	73	10.6	78	7	137	75.6	159	16.1	204	28.3
América Central y Antillas	231	324	40.3	428	32	676	57.9	1081	59.9	1713	58.5
América del Sur	123	162	31.7	260	60	322	23.8	514	59.6	621	20.8
Europa	614	729	18.7	803	10	1063	32.4	1348	26.8	2165	60.6
Asia	74	73	-1.4	75	3	101	34.7	138	36.6	158	14.5
Otros países	3	4	33.3	5	25	2	-60.0	11	450.0	16	45.5
TOTAL	3602	3953	9.7	4390	11	5779	31.6	7342	27.0	9513	29.6
Participación de la inversión de USA (%)	69.2	65.5		62.5		60.2		55.7		48.7	
Participación de la inversión de Europa (%)	17.0	18.4		18.3		18.4		18.4		22.8	

Nota: se excluye inversión en petróleo.

Fuente: Banco de la República, Departamento de Cambios Internacionales/Cálculos CEA.

**STOCK DE INVERSIÓN EXTRANJERA EN PETRÓLEO Y GAS EN COLOMBIA SEGÚN PAÍS DE PROCEDENCIA (1991-1996)**

Millones de US\$	1991	1992	VAR	1993	VAR	1994	VAR	1995	VAR	1996	VAR
			%		%		%		%		%
América del Norte	1536	1628	6.1	1721	6	1857	7.9	2042	10	2295	12.4
Estados Unidos	1490	1581	6.1	1669	6	1797	7.7	1983	10.4	2234	12.7
Canadá	46	47	2.2	52	11	60	15.4	60	0	61	1.7
América Central y Antillas	20	24	20	30	25	36	20	42	16.7	63	50
América del Sur	5	5	0	5	0	5	0	7	40	9	28.6
Europa	557	854	53.3	1132	33	1410	24.6	1819	29.0	2325	27.8
Asia	0	0	0	0	0	0	0	10	0	19	90
Otros países	15	15	0	15	0	15	0	15	0	16	6.7
TOTAL	2133	2526	18.4	2903	15	3323	14.5	3935	18.4	4727	20.1
Participación de la inversión de USA (%)	69.9	62.6		57.5		54.1		50.4		47.3	
Participación de la inversión de Europa (%)	26.1	33.8		39.0		42.4		46.2		49.2	

Fuente: Banco de la República Departamento de Cambios Internacionales/Cálculos CEA.

**PARTICIPACIÓN EN EL STOCK TOTAL DE INVERSIÓN (1991-1996)**

Millones de US\$	1991	1992	VAR	1993	VAR	1994	VAR	1995	VAR	1996	VAR
			%		%		%		%		%
América del Norte	4093	4290	5	4541	6	5471	20.5	6292	15	7135	13.4
Estados Unidos	3981	4169	4.7	4411	6	5275	19.6	6074	15.1	6871	13.1
Canadá	112	121	8	130	7	197	51.5	219	11	210	-4.1
América Central y Antillas	251	348	39	458	32	712	55	1123	57.7	1176	5
América del Sur	127	166	31	264	59	327	24	521	59	630	20.9
Europa	1171	1583	35.2	1935	22	2472	27.8	3167	28.1	4489	41.7
Asia	74	73	0	75	0	101	0	148	0	178	20
Otros países	18	18	0	19	6	17	-11	27	59	32	18.5
TOTAL	5734	6478	13	7292	13	9100	24.8	11278	23.9	14241	26.3
Participación de la inversión de USA (%)	69.4	64.4		60.5		58.0		53.9		48.2	
Participación de la inversión de Europa (%)	20.4	24.4		26.5		27.2		28.1		31.5	

Fuente: Banco de la República, Departamento de Cambios Internacionales/Cálculos CEA.





## Títulos de la misma colección

Stephen J. Randall

### **Aliados y distantes.**

Historia de las relaciones entre  
Colombia y EU desde la  
Independencia hasta la guerra contra  
las drogas

WOLA

### **¿Peligro inminente?**

Las FF.AA. de Estados Unidos y la  
guerra contra las drogas

Jonathan Hartlyn

### **La política del régimen de coalición.**

La experiencia del Frente Nacional  
en Colombia

Americas Watch

### **La violencia continúa.**

Asesinatos políticos y reforma  
institucional en Colombia

David F. Musto

### **La enfermedad americana.**

Orígenes del control antinarcóticos  
en EU

Hugo Fazio Vengoa

### **Después del comunismo.**

La difícil transición en Europa Central  
y Oriental

Americas Watch

### **Estado de guerra.**

Violencia política y contrainsurgencia  
en Colombia

Juan Gabriel Tokatlían

### **Drogas, dilemas y dogmas**

Estados Unidos y la  
narcocriminalidad organizada en  
Colombia

Luis Alberto Restrepo

*(Coordinación académica y editorial)*

### **Estados Unidos:**

**Potencia y prepotencia**

# ACADÉMICA



El libro contiene el informe final de la Comisión de Análisis y Recomendaciones sobre las Relaciones entre Colombia y Estados Unidos y parte del material que enriqueció ampliamente los debates de los miembros de la misma.

La compilación comprende:

- Una introducción a cargo de Luis Jorge Garay, miembro de la Comisión, que recoge el espíritu de las discusiones de la misma.
- El texto del informe final de la Comisión.
- Un artículo de prensa del expresidente Alfonso López Michelsen, que presenta una visión crítica del informe de la Comisión.
- Dieciséis estudios temáticos solicitados a especialistas nacionales y estadounidenses.
- Dos encuestas: La primera es de opinión pública realizada en Colombia para sondear percepciones sobre las relaciones bilaterales. La segunda fue aplicada por una firma estadounidense a asesores del Congreso de Estados Unidos para conocer la imagen que estos funcionarios tienen de Colombia.
- Un compendio de documentos, datos, estadísticas e instrumentos jurídicos relativos a las relaciones bilaterales.