

2019

## VISIÓN COLOMBIA II CENTENARIO

# Diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación

Propuesta para discusión



Presidencia  
República de Colombia

Libertad y Orden



DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



Ministerio de Relaciones Exteriores  
República de Colombia

Libertad y Orden

2019

**VISION COLOMBIA  
II CENTENARIO**

## **Diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación**

Propuesta para discusión



**Presidencia**  
República de Colombia

Libertad y Orden



**DNP**  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



**Ministerio de  
Relaciones Exteriores**  
República de Colombia

Libertad y Orden

2019

**VISIÓN COLOMBIA  
II CENTENARIO**

Director DNP y editor del documento  
**Santiago Montenegro Trujillo**

Subdirector  
**Mauricio Santa María Salamanca**

Coordinadora general del proyecto  
**Margarita María Rivera Clavijo**

Coordinadora general del documento  
**Martha Beatriz Delgado Barrera**

Grupo de coordinación y socialización  
**Ana María Cadena Ruiz**  
**Andrés Podlesky Boada**  
**Martha Isabel Rincón**

Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas  
**Luz Amparo Guerra**

Corrección de estilo  
**Manuel Javier Luque**

Revisión técnica  
**Luz Ángela Andrade Arévalo**

Impresión  
**Imprenta Nacional de Colombia**  
Diagonal 22 Bis No. 67-70

© Departamento Nacional de Planeación, 2006  
ISBN 958-8025-68-0  
[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

**DISEÑAR UNA POLÍTICA EXTERIOR  
ACORDE CON UN MUNDO EN  
TRANSFORMACIÓN**

Documento elaborado por:

**Ministerio de Relaciones Exteriores**  
[www.minrelext.gov.co](http://www.minrelext.gov.co)

Ministra  
**Carolina Barco**

Viceministros  
**Camilo Reyes Rodríguez**  
**Alejandro Borda Rojas**

Coordinación general del documento  
**José Salazar**  
**Luis Jorge Garay**  
**Rafael Obregón**

Asistentes de coordinación  
**Alma Viviana Pérez**  
**Yadir Salazar Mejía**



## PRESENTACIÓN

---

El 7 de agosto de 2019, Colombia celebrará dos siglos de vida política independiente. Es una fecha histórica y simbólicamente muy importante, que invita a una reflexión profunda sobre el pasado y el presente; sobre los logros y debilidades; sobre los aciertos y errores del país; pero, ante todo, sobre sus potencialidades y su futuro.

Con *Visión Colombia II Centenario: 2019*, el Gobierno propone una amplia discusión entre los partidos y movimientos políticos, la academia, los gremios, la dirigencia regional, los sectores sociales y los ciudadanos, sobre cómo deberá ser el país cuando conmemore dos siglos de vida política independiente. Por eso, el objetivo es que después de esta amplia discusión sea posible elaborar una propuesta, no de gobierno, sino de Estado.

Más allá de las diferencias políticas e ideológicas –inherentes a una sociedad abierta y democrática, como la nuestra–, los colombianos deben y pueden ponerse de acuerdo en unas metas fundamentales y en unas políticas para lograrlas. El presente proyecto es un punto de partida y no de llegada; punto de referencia e instrumento útil para ordenar una discusión

que mueva a los colombianos a plantear propuestas y soluciones para el país que quieren en el segundo centenario.

### **Dos principios rectores y cuatro grandes objetivos**

La propuesta de visión del segundo centenario se sustenta en dos principios que deben orientar el ejercicio hacia el tipo de sociedad que se plantea para 2019:

1. Consolidar un modelo político profundamente democrático, sustentado en los principios de libertad, tolerancia y fraternidad.
2. Afianzar un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social.

Estos dos principios, a su vez, se desarrollan en cuatro grandes objetivos:

1. Una economía que garantice mayor nivel de bienestar.
2. Una sociedad más igualitaria y solidaria.
3. Una sociedad de ciudadanos libres y responsables.

#### 4. Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos.

Para el cumplimiento de estos cuatro objetivos se han propuesto estrategias, que incluyen breves diagnósticos y plantean tanto metas específicas como acciones para lograrlas. Para el desarrollo de cada meta se definieron líneas de base –la situación actual– de cada variable con la información disponible más reciente.

Además, se tuvieron en cuenta las condiciones sectoriales, las proyecciones de crecimiento de la población y los cambios esperados en su estructura; las proyecciones de necesidades futuras de recursos para cada estrategia y las restricciones generales fiscales, de balanza de pagos y financieras. De esta forma, se llegó a una propuesta que puede ser considerada ambiciosa, pero realizable bajo un escenario de crecimiento que Colombia debe y puede lograr.

El primer objetivo: **“Una economía que garantice un mayor nivel de bienestar”** busca generar una base material que posibilite el cumplimiento de las metas propuestas, al incrementar el ingreso por habitante y poner a disposición del sector público los recursos necesarios para contribuir al logro de una distribución equitativa de los frutos del crecimiento. Se desarrollará a través de ocho estrategias: a) consolidar una estrategia de crecimiento; b) afianzar la consistencia macroeconómica; c) desarrollar un modelo empresarial competitivo; d) aprovechar las potencialidades del campo; e) aprovechar los recursos marítimos; f) generar una infraestructura adecuada para el desarrollo; g) asegurar una estrategia de desarrollo sostenible; y h) fundamentar el crecimiento en el desarrollo científico y tecnológico.

Para la consolidación del segundo objetivo, **“Una sociedad más igualitaria y solidaria”**, se propone maximizar dos valores fundamen-

tales de la Constitución Política: la igualdad y la libertad. Se plantea la necesidad de que Colombia avance de manera decisiva en términos de equidad, entendida ésta fundamentalmente como igualdad de oportunidades. Se pretende con esto, una sociedad más igualitaria, no sólo en términos de la distribución del ingreso y los activos que los individuos obtienen con su trabajo, sino de los bienes y servicios públicos que ellos utilizan –o deberían utilizar– en su vida diaria. Este objetivo se desarrollará con tres estrategias: a) cerrar las brechas sociales y regionales; b) construir ciudades amables; y c) forjar una cultura para la convivencia.

En el tercer objetivo, **“Una sociedad de ciudadanos libres y responsables”**, se plantea que en 2019 Colombia habrá consolidado la paz y presentará indicadores de violencia similares a los de los países hoy desarrollados. Para esa fecha, todos los colombianos accederán plenamente a la justicia y contarán con los medios adecuados para participar más activamente en los asuntos públicos. Hacer de Colombia un país tranquilo, donde la paz sea una realidad sentida por todos, será la única manera de asegurar las bases para una sociedad donde la libertad, la igualdad y la justicia sean no sólo derechos, sino responsabilidades que todos los ciudadanos asuman como propias. El logro de este objetivo se trazará a partir de tres estrategias: a) lograr un país en paz; b) profundizar el modelo democrático; c) garantizar una justicia eficiente; y d) forjar una cultura ciudadana.

Finalmente, el cuarto objetivo: **“Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos”**, pondrá avanzar en la reestructuración del Estado, para maximizar el retorno de los recursos públicos. El Estado deberá funcionar por resultados, éstos deberán ser continuamente evaluados y el insumo fundamental de dicha evaluación será la existencia de información actualizada y

completa para el ciudadano. Además, deberá definir su rol para un contexto internacional en permanente cambio. Conseguir esto implica el logro de cuatro estrategias: a) consolidar un Estado eficiente y transparente y un modelo de intervención económica óptimo; b) fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial; c) diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación; y d) avanzar hacia una sociedad informada.

Durante el proceso de elaboración de la propuesta, se supeditó el cumplimiento de estos cuatro objetivos a la capacidad del país de asimilar tres condiciones que, inexorablemente, determinarán su desarrollo. En primer lugar, Colombia debe entender y adaptarse a los cambios dramáticos de la economía mundial. Desde la irrupción de los Estados Unidos en el contexto económico internacional, el mundo no había experimentado un proceso semejante al fenómeno que se observa desde hace ya algunos años con China, India y Rusia. China es ya la segunda e India la cuarta economía del mundo. Dentro de quince años, serán la primera y la segunda.

En este escenario, se insiste en las oportunidades para la economía colombiana, no sólo en términos de relaciones directas con el mercado chino o indio, sino de los efectos positivos de estos impactos sobre la economía mundial en su conjunto. El reto para Colombia es apropiarse de las oportunidades que se generan; y en esto, los aumentos en los niveles de productividad que redunden en competitividad serán definitivos.

En segundo lugar, es importante tener claro que el país sólo se beneficiará de las oportuni-

des de esta expansión de la economía mundial si aprovecha plenamente las condiciones, variedad y situación geográfica de su territorio. El modelo económico debe ser consistente con la extraordinaria localización de Colombia, con sus dos océanos, sus fronteras, su carácter de país ecuatorial intertropical, sus minerales, sus ríos, su diversidad climática, entre otros. Es decir emplear plena y productivamente su capital físico y humano, así como sus recursos naturales. Nuestro país tiene ventajas comparativas genuinas que debe utilizar de manera eficiente, y avanzar hacia el concepto de ventajas competitivas.

Finalmente, el país debe asumir una tercera condición que determinará sus posibilidades de desarrollo para el futuro: los cambios demográficos. Hacia 2019, Colombia tendrá diez millones de habitantes más, una población que en promedio será más vieja y que vivirá, en mayor proporción, en las áreas urbanas. Los habitantes del país demandarán un número creciente de cupos escolares, servicios de salud, vivienda, y pagos de pensiones, dentro de una larga lista de servicios.

Teniendo en cuenta los grandes progresos, las restricciones, las transformaciones, y las ventajas y desventajas que caracterizan al país, la propuesta de Visión de Colombia para 2019 incluye metas sociales y económicas y propone estrategias, programas y proyectos para lograrlas. En el camino hacia el segundo centenario, se plantea una visión de país y de Estado, más que un plan de un gobierno, lo que supone un proceso concertado entre las regiones, el gobierno central y los distintos estamentos de la sociedad.



**DISEÑAR UNA POLÍTICA EXTERIOR  
ACORDE CON UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN**

**PROPUESTA PARA DISCUSIÓN**



# CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	V
<b>SIGLAS</b> .....	XIII
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>VISIÓN ESTRATÉGICA Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES</b> .....	17
<b>Contexto 2019</b> .....	17
<b>Visión estratégica</b> .....	20
Proyección positiva del país .....	21
Consolidación de alianzas estratégicas en un mundo de bloques múltiples y superpuestos .....	21
Fortalecimiento del multilateralismo .....	22
<b>LÍNEAS DE ACCIÓN Y CAMBIOS INSTITUCIONALES REQUERIDOS</b> .....	23
<b>Líneas de acción geográfica y temática</b> .....	23
Potenciar la localización geográfica del país en calidad de articulador estratégico en el hemisferio .....	23
Diversificar relaciones, temas e interlocutores .....	25

Aportar a la construcción de un orden internacional más democrático e incluyente...	26
Reforzar los vínculos con los colombianos en el exterior e integrarlos al desarrollo de la nación .....	27
<b>La institucionalidad necesaria</b> .....	28
Expandir la cobertura de la diplomacia bilateral hacia los nuevos objetivos estratégicos	28
Reforzar la capacidad de gestión en los foros multilaterales .....	29
Interactuar con actores legales no-estatales de la política exterior .....	30
Hacer más eficientes las funciones de orientación, integración, armonización y coordinación atribuidas a la Cancillería .....	31
Fortalecer y especializar el recurso humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, en particular la Carrera Diplomática y Consular .....	31
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	35

## SIGLAS

---

ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
APEC	por sus siglas en inglés, <i>Asia-Pacific Economic Cooperation</i> Foro de Cooperación Asia-Pacífico
ATPA	por sus siglas en inglés, <i>Andean Trade Preference Act</i> Ley de Preferencias Arancelarias Andinas
ATPDEA	por sus siglas en inglés, <i>Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act</i> Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CARICOM	Comunidad de Estados del Caribe
DNP	Departamento Nacional de Planeación
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NAFTA	por sus siglas en inglés, <i>North American Free Trade Agreement</i> Tratado de Libre Comercio de América del Norte
OEA	Organización de Estados Americanos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de Naciones Unidas
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
UE	Unión Europea



# INTRODUCCIÓN

---

En el marco de la visión integral planteada para 2019, el presente documento corresponde al desarrollo de la propuesta para la estrategia Diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación, que hace parte del cuarto objetivo: **Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos.**

Como se ha planteado anteriormente, el proyecto Visión Colombia II Centenario fue concebido con el propósito de concertar metas y políticas al interior del gobierno y fijar una visión de largo plazo del desarrollo del país, que tenga como referencia su historia, como fundamento la realidad actual y como meta la proyección de nuestra sociedad más allá de lo coyuntural. El trabajo fue coordinado por el DNP y en él participaron los Ministerios y entidades gubernamentales del orden nacional responsables de las políticas sectoriales. El Ministerio de Relaciones Exteriores hace parte de este esfuerzo, consciente de los retos y las limitaciones que se tienen para formular una visión de largo plazo en un país afectado por problemas transnacionales y en un mundo cada vez más interconectado y vulnerable que experimenta continuos cambios.

La visión de Colombia en el 2019 indica que el país habrá consolidado la paz, se habrá librado del flagelo de las drogas ilícitas y presentará indi-

cadores de violencia similares a los de los países hoy desarrollados. También que los colombianos accederán plenamente a la justicia y el Estado colombiano estará funcionando por resultados. La eficiencia que el Estado habrá alcanzado para entonces, deberá reflejarse también en una política internacional de Estado con la cual Colombia aproveche plenamente su localización geográfica estratégica, profundice su vocación multilateral y amplíe y fortalezca sus relaciones políticas, económicas y sociales en cada uno de los bloques regionales.

Este contexto demanda una visión dinámica e innovadora de las relaciones internacionales y una política exterior de largo plazo que tenga como propósito lograr una inserción internacional positiva del país con nuevos paradigmas de identificación, a través de los cuales Colombia pueda desarrollar una proyección y una imagen distinta a la que han generado las drogas ilícitas y el terrorismo. Con el fin de lograr esta diferenciación positiva, se busca diversificar los asuntos objeto de política exterior e impulsar temas como la biodiversidad, el turismo, la cultura, la ciencia y la tecnología, la educación y la formación del capital humano colombiano.

La consolidación de esta política internacional de Estado demanda también un fortaleci-

miento del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la gestión de su servicio exterior. Por esta razón, debemos continuar reforzando las funciones asignadas a la Cancillería para orientar, coordinar, integrar y armonizar con las diferentes entidades del Estado las políticas y programas sectoriales que conciernen a las relaciones internacionales de Colombia. También tenemos que contar con un servicio exterior eficiente que canalice estos intereses y demandas sectoriales en beneficio del país.

Tengo el gusto de presentar el documento correspondiente a la estrategia política exterior para un mundo en transformación que reúne los puntos esenciales de la nueva inserción y proyección de Colombia ante al mundo. Esperamos que este documento de trabajo sea un reflejo de las prioridades de largo plazo que la sociedad colombiana se ha planteado en torno a la política internacional del país y que sirva tanto para mantener una continuidad en nuestra política exterior, como de base para futuras discusiones.

*CAROLINA BARCO*  
Ministra de Relaciones Exteriores

# DE DÓNDE VENIMOS Y DÓNDE ESTAMOS

---

## 1. EL MUNDO

En los últimos veinte años se han observado cambios profundos en el escenario internacional: La globalización incrementó los niveles de interdependencia entre los Estados y favoreció la emergencia y consolidación de bloques económicos y nuevos actores sociales y políticos. La economía mundial se tornó más integrada, con un incremento sustancial de los flujos financieros internacionales, así como del intercambio de bienes y servicios y, en menor medida, la migración internacional de personas. El comercio en bienes y servicios, de acuerdo con el Banco Mundial, pasó de representar el 31% del producto mundial en 1980 a un 54% en 2002<sup>1</sup>.

El fin de la guerra fría hizo pensar en la posibilidad de un mundo más seguro. A pesar de los problemas derivados de la proliferación nuclear y el resurgimiento de antiguos conflictos de origen religioso y étnico, esta noción de aparente seguridad después de la virtual disolución de uno de los dos polos enfrentados y el predominio del esquema capitalista, impulsó la búsqueda de mayores espacios de liberalización económica y comercial.

Esta dinámica liberalizadora de la globalización contribuyó a consolidar la lógica económico-comercial como criterio dominante en las relaciones internacionales, en desmedro de los criterios político-ideológicos vigentes durante la guerra fría. Al finalizar el siglo XX, los acuerdos comerciales bilaterales, intra y extra regionales y la búsqueda de la convergencia de los diferentes esquemas de integración estaban a la orden del día, particularmente en América Latina.

Los últimos años del siglo XX vieron, entre otros eventos: la creación del Mercosur<sup>2</sup> en 1991; el establecimiento del Mercado Único Europeo en 1992 y la consolidación de la Europa de los 15, hoy de los 25; el compromiso de la negociación de un Área de Libre Comercio de las Américas<sup>3</sup> en el marco de la primera Cumbre de las Américas en 1994; la reestructuración del

---

<sup>1</sup> World Bank. 2004 World Development Indicators. Pág. 303.

<sup>2</sup> El Tratado de Asunción, suscrito el 26 de marzo de 1991, consagra la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

<sup>3</sup> El ALCA nace en la Cumbre de Miami, en diciembre de 1994, en la cual se acordó negociar entre 34 países del continente americano un “Área de Libre Comercio de las Américas” para el año 2005, cuya extensión territorial abarcaría desde Alaska hasta Tierra del Fuego.

antiguo Pacto Andino, que incluyó la creación de la Comunidad Andina en 1996, la conformación del Sistema Andino de Integración en 1997 y los acuerdos posteriores para la adopción de criterios de política externa común, política de seguridad y agenda social; y, finalmente, la institucionalización de la Organización Mundial del Comercio en 1995.

Posteriormente, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 enfocaron nuevamente la atención mundial en el tema de la seguridad, e incrementaron los niveles de riesgo y volatilidad en el sistema internacional. Esta necesidad de preservar y garantizar la seguridad, ha vuelto a dar preeminencia a los criterios políticos como elemento esencial de las relaciones entre actores internacionales, sobreponiéndolos en algunos casos a los factores económicos y sociales propios de la lógica derivada de la globalización.

El mundo de hoy se articula crecientemente en torno a la consolidación de la democracia como régimen político, la observancia de los derechos humanos, el combate contra las drogas y el terrorismo y la preservación del medio ambiente, lo cual conduce a la consolidación de alianzas estratégicas alrededor de esos propósitos. Las reivindicaciones culturales han puesto en evidencia su relevancia como uno de los fenómenos que debe enfrentar la globalización; en algunos escenarios académicos el terrorismo aparece ligado a reivindicaciones de orden religioso.

El *Worldwatch Institute*, en su reciente publicación sobre el estado del mundo en 2005, identifica una serie de desafíos interrelacionados<sup>4</sup>: el desafío de la seguridad, incluyendo los riesgos asociados con armas de destrucción masiva y el terrorismo; el desafío de la pobreza y el subdesarrollo, que evidencia condiciones de inequidad existentes entre el Norte y el Sur, la respuesta a los fenómenos migratorios y el desafío de la

sostenibilidad ambiental, que pone de presente las problemáticas del cambio climático, la necesidad de un manejo acertado de los bosques y de los recursos hídricos, entre otros aspectos críticos para la preservación del planeta.

En este contexto, la organización de Naciones Unidas se está planteando una reforma que busca adecuar su estructura y procedimientos a los requerimientos, necesidades y circunstancias del siglo XXI. Esta Reforma y las Metas del Milenio se consolidaron este último año como temas centrales de la agenda internacional. Los informes presentados por el Secretario General “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos” en diciembre de 2004 y “Un concepto más amplio de la libertad: el desarrollo, seguridad y derechos para todos” en marzo de 2005, son importantes cartas de navegación que marcan pautas en los temas señalados.

También se ha transformado en las últimas décadas la distribución del poder en el escenario internacional. Si bien, Estados Unidos se percibe como potencia hegemónica en términos político-militares, las acciones y posiciones de otros actores también son decisivas para la evolución de los asuntos mundiales, en las esferas política, económica y comercial.

El primero de estos actores es la Unión Europea, cuya dimensión económica, comercial y financiera le confiere un papel relevante en la escena internacional. La UE ha tejido una red de acuerdos bilaterales y multilaterales que abarcan la mayoría de los países y regiones del mundo. Es el primer bloque comercial del planeta y está en posesión de la segunda divisa mundial<sup>5</sup>. Con

<sup>4</sup> The WorldWatch Institute. State of the world 2005: redefining global security. December 2004.

<sup>5</sup> Ver: El Panorama de las actividades de la Unión Europea, Relaciones Exteriores, Portal de Actividades de la UE, [http://europa.eu.int/pol/ext/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/pol/ext/index_es.htm)

455 millones de habitantes y después de admitir en 2004 a 10 nuevos miembros, la UE enfrenta el reto de consolidar su proceso de integración, a la vez que tramita la aprobación de una Constitución supranacional que busca proveer a este organismo de las herramientas institucionales necesarias para asumir los nuevos desafíos de su conformación. Por su parte, Asia es la región que en la actualidad tiene el mayor dinamismo económico y una de las principales fuentes de inversión extranjera en el mundo. A la importancia mundial de la economía japonesa, se suma la presencia de dos nuevas potencias regionales: China e India. Estos dos países son indicativos del desarrollo de la zona y determinan, en virtud del tamaño de sus mercados, las tendencias de la demanda global de bienes y servicios.

Al mismo tiempo, el fortalecimiento de los mecanismos de la Cuenca del Pacífico y el inminente levantamiento de la moratoria para el ingreso a la APEC<sup>6</sup>, el principal de ellos, aumentan las expectativas de los países que como Colombia aspiran a ser parte de esta asociación. Estos mecanismos tienen una influencia política reciente en la concertación de posiciones sobre diversos temas de la agenda internacional como la seguridad y el terrorismo.

En América Latina, la aprobación del proyecto de la Comunidad Suramericana de Naciones en diciembre de 2004 marca el surgimiento de un nuevo centro de poder regional, constituido sobre la base del acercamiento entre la Comunidad Andina, el Mercosur y Chile, bajo el paraguas institucional y normativo de la ALADI. Este proyecto reafirma el papel de Brasil como motor del esquema de liberalización comercial e integración física del continente suramericano.

Mientras tanto, al cumplirse 10 años de la suscripción del NAFTA<sup>7</sup>, México ha venido consolidando el proceso de su integración a las economías del norte, al tiempo que ha reactivado su tradicional vocación de acercamiento

y cooperación política con América Latina y el Caribe y tiene iniciativas de negociaciones comerciales con algunos países del Cono Sur.

En síntesis, el mundo de hoy es una gran red de bloques en permanente transformación que se compone de actores estatales y no estatales, los cuales están articulados en torno a los valores democráticos, la preservación del medio ambiente y la economía de mercados, y sujetos a una alta vulnerabilidad política y social.

## 2. COLOMBIA

Hasta la década de los cincuenta, Colombia fue históricamente un país encerrado en sí mismo<sup>8</sup>. No obstante, una combinación de factores, algunos favorables, como su actuación en los foros multilaterales y, otros nefastos, como la aparición del problema global de las drogas, cambiaron este aislamiento y obligaron paulatinamente al país a construir una identidad nacional más amplia, ajustada a un mundo en transformación más integrado y pluralista.

A pesar de este cambio la política exterior colombiana ha mantenido unos rasgos caracte-

<sup>6</sup> APEC: Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico. Es un mecanismo de cooperación y concertación económica, orientado a la promoción y facilitación del comercio, las inversiones, la cooperación económica y técnica y al desarrollo económico regional de los países y territorios de la Cuenca del Pacífico. Las decisiones se toman por consenso, con base en declaraciones no vinculantes. Fue creado en 1989 y cuenta con 21 miembros: Australia, Brunei, Canadá, Corea del Sur, China, Estados Unidos, Filipinas, Hong - Kong, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, Perú, Rusia, Singapur, Tailandia, Taiwán, Chile y Vietnam.

<sup>7</sup> El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), suscrito entre los Gobiernos del Canadá, de los Estados Unidos de América y de los Estados Unidos Mexicanos, entró en vigor el 1 de enero de 1994.

<sup>8</sup> Una descripción del impacto cultural de esta realidad puede consultarse en Martín-Barbero Jesús, "Políticas culturales de nación en tiempos de globalización", Revista Numero (31), Bogotá, 2002.

rísticos que han guiado las acciones internacionales del país desde los inicios de su vida republicana<sup>9</sup>.

Entre ellos, es importante mencionar:

- (i) El apego al derecho internacional, en particular la sujeción a los principios y normas contemplados en la carta de las Naciones Unidas.
- (ii) La vocación multilateral como medio para construir un sistema internacional más democrático, justo y equitativo.
- (iii) El fortalecimiento de las relaciones con los países del hemisferio americano, con especial énfasis en los países vecinos, y la relación estratégica con los Estados Unidos, constante histórica en la política exterior colombiana.
- (iv) El compromiso decidido que Colombia ha mostrado frente al fortalecimiento de los organismos regionales, en especial de la Comunidad Andina.
- (v) El carácter bipartidista de la política exterior, reemplazado hoy por un criterio de consenso nacional que ha permitido construir políticas de Estado en los temas más críticos de la agenda internacional del país, en especial la defensa de la soberanía nacional.
- (vi) El apoyo de las relaciones exteriores a las políticas internas, reflejado hoy en el activo papel que ha asumido la política exterior en el desarrollo nacional.

En las últimas décadas del siglo XX creció la interdependencia entre la realidad colombiana y la coyuntura internacional. Es evidente que la naturaleza crecientemente global de los fenómenos que afectan al país, establece una estrecha relación entre las políticas internas y los lineamientos de la política exterior colombiana. Esto se hace patente en el caso de las drogas ilícitas. Al aceptar el principio de la responsabilidad com-

partida, la comunidad internacional ha reconocido la necesidad de adelantar una lucha mancomunada para acabar con este flagelo, cuyo costo debe ser asumido por todos.

El reconocimiento mundial de esta responsabilidad compartida ha sido un importante logro de la política exterior colombiana, pues por un lado ha permitido la creación de mecanismos de cooperación para el fortalecimiento institucional y el desarrollo económico y social, entre los cuales vale la pena mencionar los mecanismos preferenciales unilaterales para el acceso de las exportaciones colombianas a los Estados Unidos (ATPA<sup>10</sup> y ATPDEA) y a la Unión Europea (SGP- Drogas<sup>11</sup>). De otro lado, se ha traducido en ayuda humanitaria, cooperación para el fortalecimiento militar, del Estado de derecho y del desarrollo alternativo en las zonas productoras de drogas ilícitas, y ha contribuido al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

<sup>9</sup> Ver: Cavelier, German. La Política Internacional de Colombia; y, Cepeda, Fernando y Pardo, Rodrigo. La política exterior colombiana: 1930-46, 1946-74 y 1974-86, en La Nueva Historia de Colombia, Editorial Planeta.

<sup>10</sup> El ATPA o Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, es el componente comercial del programa de la Guerra contra las Drogas que el Presidente George Bush expidió el 4 de diciembre de 1991. Estas preferencias se hicieron efectivas a partir de 1992 para Colombia y Bolivia y posteriormente en 1993 para Ecuador y Perú. El ATPDEA, Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas, renovó y amplió el ATPA. Estos beneficios están vigentes hasta el 31 de diciembre de 2006. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

<sup>11</sup> El origen de los sistemas generalizados de preferencias se remonta a 1968, cuando la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) recomendó la creación de un sistema en virtud del cual los países industrializados le concederían a los países en vías de desarrollo preferencias comerciales de manera unilateral, sin exigir reciprocidad. En 1991, la Unión Europea le otorgó a Colombia y a los demás países miembros de la Comunidad Andina desde las preferencias arancelarias contenidas en el Sistema Generalizado de Preferencias, en reconocimiento al principio de co-responsabilidad en la lucha contra el problema mundial de las drogas. El 1º de enero de 2006 entra en vigor el nuevo SGP, denominado SGPPlus, hasta el año 2015.

Hoy en día el país enfrenta el desafío de un terrorismo alimentado por el dinero proveniente de las drogas ilícitas y otras prácticas criminales, tales como el secuestro y la extorsión. Esta alianza entre las drogas ilícitas y el terrorismo ha afectado negativamente la situación de derechos humanos y ha influido en el deterioro de las condiciones de vida de los colombianos. La lucha mancomunada contra el terrorismo y las drogas ilícitas ha consolidado una relación estratégica con los Estados Unidos que también ha tenido importantes efectos en el campo político, económico y social.

Al mismo tiempo, Colombia impulsa activamente la integración regional, a través de acuerdos y mecanismos, entre los que sobresalen la Comunidad Andina, el Grupo de los Tres, el Grupo de Río y la Comunidad Suramericana de Naciones. En materia de integración comercial, Colombia y los demás países miembros de la CAN cuentan con un acuerdo de complementación económica con los países del Mercosur. Con los Estados Unidos, Colombia, Ecuador y Perú se encuentran negociando un tratado de libre comercio.

En el ámbito bilateral se destaca también el fortalecimiento de las relaciones políticas, económicas, comerciales y culturales con los países vecinos y con países de peso en la región como son Brasil, México y Chile. Con todos ellos se avanza en la búsqueda de soluciones conjuntas a problemáticas comunes, en especial el tema de la seguridad y sus efectos sobre la región, lo cual requiere de una creciente cooperación interestatal.

Las relaciones con la Unión Europea se desarrollan simultáneamente en el marco bilateral y en el contexto de la Comunidad Andina. Dos asuntos han dominado la agenda con Europa: por una parte, la cooperación a la solución de la grave problemática derivada de la alianza entre drogas ilícitas y terrorismo, y la situación de

los derechos humanos en el país, asuntos que fueron abordados en la Reunión de Coordinación y Cooperación Internacional celebrada en Cartagena en febrero de 2005. Por la otra, la negociación de un Acuerdo de Asociación, incluido un tratado de libre comercio entre la CAN y la Unión Europea que garantice acceso permanente y estable de productos colombianos al mercado europeo.

La presencia de Colombia en la Cuenca del Pacífico y en Asia en general, requiere aún de sustanciales esfuerzos. En este propósito, las acciones se han concentrado en dos objetivos: Por una parte, los acercamientos bilaterales a países de importancia estratégica, en particular China y Japón y por la otra, la participación de Colombia en las actividades de los organismos de cooperación regional de la Cuenca del Pacífico, con especial énfasis en el ingreso a la APEC en el 2007, una vez expire la moratoria para el ingreso de nuevos miembros.

En el campo multilateral, la concentración de la agenda internacional en la lucha contra el terrorismo a raíz de los atentados del 11 de septiembre permeó la gestión internacional de Colombia. En los foros internacionales y regionales el país ha hecho evidente ante la comunidad internacional la simbiosis entre las drogas ilícitas y el terrorismo y su nefasto impacto sobre la realidad colombiana y la seguridad regional. De otro lado, Colombia ha venido llamando la atención de la comunidad internacional sobre la necesidad de prohibir las minas antipersonales y establecer controles al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras.

Las iniciativas lideradas por Colombia contra el comercio de drogas, el tráfico de armas y precursores, el lavado de dinero, entre otras, podrían inscribirse en la renovada lucha contra el terrorismo, extendiendo el principio de responsabilidad compartida a los dos fenómenos

interrelacionados. En este contexto, se ha desarrollado una activa política de explicación de la realidad nacional en los foros multilaterales que conduzca a una mejor comprensión de la comunidad internacional de nuestra problemática y a incrementar el diálogo directo con las secretarías de la ONU y la OEA en torno a la búsqueda de soluciones integrales a la compleja situación de violencia que vive el país y procurar la necesaria atención humanitaria a las personas afectadas por ella.

Un nuevo elemento que se ha agregado a la agenda nacional e internacional del país es la

emigración de colombianos, la cual se incrementó considerablemente en la última década e implica que hoy cerca de un diez por ciento de la población colombiana se encuentre residiendo en el exterior y que las remesas de esos trabajadores colombianos constituyen el segundo rubro de ingreso de divisas del país. Este fenómeno, que tiene implicaciones que van desde lo propiamente económico hasta lo social, cultural, demográfico e institucional, requiere de la consolidación de políticas públicas, sin antecedentes en el país, en las cuales el Ministerio de Relaciones está participando activamente.

# VISIÓN ESTRATÉGICA Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

---

*En 2019 Colombia estará integrada al comercio internacional, aprovechando estratégicamente todas sus potencialidades, preservando y posicionando sus intereses, de acuerdo con las transformaciones políticas y económicas que acontezcan en el mundo.*

## 1. CONTEXTO 2019

Construir una visión del escenario mundial en el 2019 es una tarea compleja, que exige identificar tendencias, su impacto sobre Colombia y su política exterior y hacer previsiones respecto de posibles escenarios y, a partir de ellos, identificar oportunidades y cursos de acción.

La primera tendencia es la profundización de la globalización y el surgimiento de nuevos retos a la gobernabilidad. El proceso de globalización económica continuará amparado en el crecimiento del comercio, la inversión y en otros factores tales como el desarrollo de la ciencia y la tecnología. La economía mundial seguirá creciendo, sin que los beneficios necesariamente sean globales<sup>12</sup>. La globalización continuará siendo regida por las normas del mercado, pero el mercado por sí mismo no solucionará, como no ha solucionado hasta ahora, crisis políticas ni estallidos sociales, muchos de los cuales esta-

rían en capacidad de generar desequilibrios en el sistema.

En este contexto, la consolidación de la globalización requiere a su vez reglas, normas, comportamientos, conductas y valores en el ámbito socio-político. Es de suponer que en estos primeros lustros del siglo XXI avance un proceso de globalización política que buscará consolidar ese marco regulador con base en valores de aceptación amplia a los que se pretendería imprimir carácter universal. La promoción de la democracia como modelo político; la lucha contra la corrupción; la promoción y la defensa de los derechos humanos y el imperio de la ley, así como un énfasis mayor en la atención a los problemas

---

<sup>12</sup> De acuerdo con cálculos del proyecto 2020 del National Intelligence Council de Estados Unidos, se calcula que para el 2020 la economía mundial será 80% más grande que en 2000 y el ingreso per cápita será 50% mayor. Ver: National Intelligence Council. [Mapping the global future: report of the NIC 2020 project](#). Washington D.C., 2004.

medioambientales y las emergencias humanitarias, causadas o no por el hombre, son ejemplos claros de este nuevo código de valores.

En materia de seguridad, la lucha contra el terrorismo y la lucha contra las drogas ilícitas, forman parte también de este código de valores que está impulsando en buena parte la agenda mundial. Las mayores amenazas que enfrenta el mundo de hoy y de los decenios por venir no son las guerras convencionales sino la guerra y la violencia interna, el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional y la proliferación y el posible uso de armas nucleares. A lo anterior se suman nuevas amenazas a la gobernabilidad que surgirán, producto de la desatención de problemáticas como la pobreza, la inequidad y la degradación ambiental.

Esto resulta particularmente importante para América Latina, donde hay situaciones de vulnerabilidad de los sistemas democráticos que podrían poner en peligro la continuidad democrática e incluso, en algunos casos, la integridad territorial. La atención urgente a las problemáticas relacionadas con los derechos y la representatividad de las comunidades indígenas es un imperativo para nuestros países, caracterizados todos por una enorme diversidad étnica y cultural.

Por lo anterior, para América Latina las Metas del Milenio son estratégicas e implican un compromiso interno de las sociedades y los Estados para la superación de los problemas de exclusión, inequidad y pobreza. La región, al igual que los países más pobres, requiere de la cooperación de la comunidad internacional para alcanzar estas metas. Concentrar dicha cooperación únicamente en los países más pobres sería desconocer las necesidades específicas de las naciones de renta media<sup>13</sup>. Los países andinos y casi todos los países de América Latina y de Centroamérica hacen parte de este grupo. En los países andinos, más del 50% de su población

vive bajo la línea de la pobreza.

La segunda tendencia es la consolidación de un escenario internacional multipolar, caracterizado por el ascenso de nuevas potencias y nuevos temas en la agenda internacional. La magnitud y la rapidez del cambio producido por la globalización, al igual que la indisoluble relación entre los asuntos políticos y los económicos son los elementos determinantes de las tendencias mundiales.

En este contexto, el nacimiento y consolidación de una diversidad de bloques con un alto grado de interdependencia y la aparición de nuevos actores de las relaciones internacionales y por consiguiente una amplia gama de intereses, generaron la aparición de nuevos temas en la agenda mundial como la seguridad alimentaria, la inequidad en la distribución del ingreso, la pobreza y las migraciones. Es muy probable que en los próximos años se avance en las reformas de los principales foros políticos, económicos y financieros internacionales, y que el ascenso de nuevos poderes o potencias emergentes de paso a la posibilidad de un mundo donde diferentes actores compartan el poder.

En el mundo multipolar del 2019 los bloques serán múltiples y traslapados y el poder será compartido en sus diferentes dimensiones:

- En América Latina, aunque la región avanzará paulatinamente hacia grupos crecientemente más integrados, los escenarios posibles dependen en buena parte de las dinámicas entre la evolución de la hegemonía de Estados Unidos en el hemisferio y los desarrollos de otros proyectos políticos regionales en Centro y Suramérica. Además de la necesi-

<sup>13</sup> Se consideran países de renta media aquellos que tienen un PIB per capita que fluctúa entre 746 dólares y 9.205 dólares.

dad de resolver los grandes retos de orden socioeconómico, los países de América Latina enfrentan la apremiante necesidad de elevar el gasto en infraestructura, a fin de evitar que la región se retrase respecto de China y otras economías dinámicas de Asia<sup>14</sup>. Con la excepción de unos cuantos países, América Latina podría correr el riesgo de quedar relativamente marginada de las dinámicas globales, a menos que lograra potenciar sus acciones a través de la integración en uno o varios bloques.

- Los Estados Unidos detentarían elevados niveles de poder político, económico y especialmente militar que los seguirían ubicando como uno de los principales polos de poder en el escenario internacional.
- La Unión Europea, casi con 30 Estados miembros<sup>15</sup>, reforzaría su importancia como actor político y económico sobre la base de factores tales como el tamaño del mercado, la fuerza de trabajo altamente calificada, la moneda única y su consolidación como bloque comercial<sup>16</sup>. El rol futuro de Europa dependerá, sin embargo, de la capacidad de este bloque para superar, entre otros, el problema demográfico que implica el envejecimiento creciente y acelerado de su fuerza laboral<sup>17</sup>.
- Asia se consolidaría como una región de alto crecimiento, con China y la India a la cabeza<sup>18</sup>. Según cálculos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, China tiene todo lo necesario para convertirse en la segunda economía a nivel mundial en los próximos cinco años y la más grande del mundo hacia el 2050.
- En términos de comercio e inversión, la atención internacional podría enfocar particularmente las economías de los cuatro países más grandes del mundo en desarrollo, conocidos

como los BRICs: Brasil, Rusia, India y China<sup>19</sup>. A este grupo podría unirse Sudáfrica que para entonces sería la mayor economía

<sup>14</sup> Banco Mundial, Informe “Infraestructura en América Latina y el Caribe: tendencias recientes y retos principales”.

<sup>15</sup> Está previsto que Bulgaria y Rumania entren en 2007. Quedarán entonces pendientes las solicitudes de Turquía y Croacia. Las negociaciones para el ingreso de estos dos países iniciaran en 2005, pero no necesariamente implican una aceptación. En particular, el caso de Turquía, es muy controversial y algunos analistas lo consideran inviable.

<sup>16</sup> Actualmente, en términos económicos, Europa no está muy lejos de Estados Unidos. De acuerdo con el Banco Mundial, en 2002 el producto interno bruto combinado de los 15 alcanzó 8.6 trillones de dólares, frente a 10.4 trillones de Estados Unidos en el mismo año. Sobre esta base, la economía europea tiene aproximadamente un 90% el tamaño de la estadounidense. Los 10 países nuevos no agregan mucho todavía a esta cuenta pero lo harán en unos años cuando se consoliden sus mercados y se fortalezcan sus economías.

<sup>17</sup> En 2020, de acuerdo con datos de Eurostat, el número de personas entre 25 y 49 años, disminuirá en 20 millones. Para conservar el nivel actual de crecimiento económico, en los próximos años los países europeos deberán incorporar millones de trabajadores al sistema productivo para cubrir las vacantes de las personas en edad de retiro. Esto requiere programas de adaptación de la fuerza laboral, reformas a los sistemas de seguridad social, educación e impuestos y políticas de asimilación de población inmigrante, la gran mayoría de la cual proviene de países islámicos.

<sup>18</sup> El documento 2004 World Development Indicators, del Banco Mundial, que refleja las tendencias de crecimiento económico por regiones para el periodo 1980 – 2002, puede ilustrar el incremento acelerado de los datos correspondientes al Asia: En la década pasada, el crecimiento económico fue mayor en el Asia del Este y el Pacífico, con cifras promedio de 7.3% al año. Un fenómeno similar se observa en el sudeste asiático, en donde el promedio fue de 5.4%. China e India lideraron esta tendencia: cada uno de estos dos países representó más del 70% del resultado total de su región.

<sup>19</sup> A finales de 2003, un estudio de Goldman & Sachs planteó que para el 2050 la lista de las economías más grandes del mundo podría lucir muy diferente de la que conocemos en la actualidad. El estudio identificó el grupo de economías BRICs (Brasil, Rusia, India y China) y analizó la evolución y proyecciones de sus principales variables macroeconómicas. Las conclusiones señalan que, en menos de 40 años, estas cuatro economías serán mayores en tamaño que las economías de los 6 primeros países que hoy se encuentran en esa lista (En su orden, Estados Unidos, Japón, Reino Unido, Alemania, Francia e Italia). Ver: Wilson, Dominic and Purushothaman, Roopa, “Dreaming with BRICs: the path to 2050”, *Global Economics Paper No. 99*, Goldman & Sachs. October 2003.

del continente africano.

La tercera tendencia es la evolución del concepto de seguridad humana, las acciones internacionales que se desprenden del mismo y la globalización de la justicia. Las nuevas amenazas a la gobernabilidad que provienen tanto de actores estatales como no estatales y que no respetan las fronteras nacionales, afectan continuamente la seguridad de los Estados y de los seres humanos. Por esta razón, existe una creciente preocupación de la comunidad internacional por dar una adecuada respuesta a los conflictos internos y proteger a la población civil. En este contexto, se percibe en el sistema internacional la tendencia a expandir el concepto de seguridad colectiva para que se preocupe, además de la seguridad internacional del Estado, de lo que se ha llamado “seguridad humana”.

En los próximos años la comunidad internacional buscará darle contenido a este concepto que de manera amplia ha sido definido como el derecho de los pueblos a vivir libres del miedo y la necesidad, disfrutando de manera equitativa sus derechos y desarrollando a plenitud su potencial humano. También se buscará proteger de manera efectiva a la población civil del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes que lesionan a la humanidad. Para este efecto se reconocerá que la responsabilidad primordial de proteger a su población recae en cada Estado, pero se insistirá en que a la comunidad internacional le corresponde una responsabilidad subsidiaria de proteger a la población civil cuando ese Estado no quiera o no pueda hacerlo.

Es muy posible entonces que en el futuro próximo se consolide la teoría de la intervención humanitaria, ahora llamada “responsabilidad de proteger”, la cual permite desde sanciones hasta el uso de la fuerza por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en una clara

limitación al principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados. En este orden de ideas, el lugar privilegiado que el derecho internacional le ha otorgado a los derechos humanos, al derecho internacional humanitario y a la persecución de los crímenes contra la humanidad, ha generado una globalización de la justicia con la consecuente creación y fortalecimiento de mecanismos internacionales complementarios a las jurisdicciones penales nacionales.

## 2. VISIÓN ESTRATÉGICA

Para construir una visión estratégica del país es necesario tener en cuenta por una parte, la coyuntura interna y las perspectivas de desarrollo de las capacidades nacionales y, por otra, el contexto internacional y los factores determinantes de su evolución. La primera de estas esferas responde a las acciones del gobierno y la sociedad, y puede abordarse, al menos en parte, con políticas internas en los órdenes nacional, regional y local. La segunda es de carácter exógeno y sobre ella hay un reducido grado de control.

En las últimas tres décadas, el nombre de Colombia en el ámbito internacional ha estado infortunadamente asociado con el problema global de las drogas y sus efectos nocivos sobre las instituciones democráticas y el desarrollo económico y social. Gracias al reconocimiento mundial del principio de la responsabilidad compartida, el país ha recibido apoyo de la comunidad internacional como una aceptación de la necesidad de cooperar con los esfuerzos librados en la lucha contra este flagelo. Sin embargo, la sociedad colombiana en su conjunto ha perdido mucho más por causa de las drogas que lo que ha ganado en desarrollo del principio de la responsabilidad compartida. La única opción estratégica para Colombia es librarse del flagelo de las drogas ilícitas y borrar el estigma que estas

le han generado al país en el escenario internacional.

En este contexto, la inserción internacional de Colombia dependerá esencialmente de: a) la capacidad para generar una nueva realidad interna y construir a partir de ella una proyección positiva del país, que sea creativa y eficaz, que sustente y potencie sus ventajas y capacidades; b) la capacidad para consolidar alianzas estratégicas en un mundo de bloques múltiples y superpuestos que responda a las dinámicas de la globalización; y c) la capacidad para fortalecer el multilateralismo, como medio para el logro de la paz y la seguridad internacionales, el desarrollo sostenible y el progreso social.

### **Proyección positiva del país**

Uno de los propósitos centrales de la construcción de una visión del país hacia el 2019 consiste en desarrollar nuevos paradigmas de identificación que posibiliten y reproduzcan una proyección del país distinta a la que se ha desarrollado a través de la droga y el terrorismo. Para lograrlo Colombia requiere elaborar una nueva estrategia de inserción internacional.

Insertar el país en el mundo a partir de sus potencialidades es una buena manera de avanzar en el enriquecimiento de nuevos paradigmas de identificación, de fortalecer su capacidad negociadora y, en consecuencia, de abrir nuevas posibilidades para la Colombia del 2019. En ese propósito, elementos tales como su ubicación geográfica, su tradición democrática, su biodiversidad y la riqueza de su medio ambiente y de su capital humano, entre otros, pueden servir de sustento a una diferenciación positiva de Colombia en el ámbito internacional.

### **Consolidación de alianzas estratégicas en un mundo de bloques múltiples y superpuestos**

Las características propias de la globalización conducen a nuevas formas de relaciones internacionales. Las relaciones bilaterales tradicionales han derivado hacia la conformación de bloques regionales de carácter político, económico y comercial. Por ello es necesario desarrollar estrategias simultáneas de creación y consolidación de los espacios regionales y subregionales adecuados para interactuar con otros bloques, por una parte, y de diversificación de las relaciones políticas y económicas para ampliar y consolidar la presencia activa en diversos ámbitos geográficos por la otra. Es así como los países han cedido parte de su soberanía en grupos de concertación y en mecanismos regionales y multilaterales de diversa índole, incluidos tratados y acuerdos multilaterales de integración y libre comercio.

Tal es el caso de Colombia. Buena parte de sus relaciones económicas y políticas con terceros actores se ven subsumidas en instancias regionales. En el marco de la Comunidad Andina se han desarrollado varios acuerdos comerciales hoy vigentes con Estados Unidos, la Unión Europea y el Mercosur. La CAN cuenta con una Agenda Social Andina y ha concertado con el Mercosur la constitución de una agenda social común.

Paralelamente se evidencia en la integración regional una creciente convergencia en materia de cooperación horizontal en políticas sociales y sus agendas relacionadas. En el marco del Grupo de los Tres se han logrado acercamientos políticos novedosos frente a Centroamérica y a la Asociación de Estados del Caribe. Con el Tratado de Cooperación Amazónica se procura llegar a acuerdos con los países ribereños de la cuenca para la gestión conjunta de los recursos natu-

rales. Finalmente, la Cumbre de las Américas pretende la integración de todos los mercados del hemisferio.

### **Fortalecimiento del multilateralismo**

La política exterior colombiana ha mantenido como uno de sus ejes centrales su vocación multilateral. Colombia ha demostrado en diferentes foros internacionales su compromiso y confianza en el multilateralismo, por ser, entre otros, una herramienta fundamental para el manejo de los temas de paz y seguridad que afectan a nuestro país. En este contexto, resulta de especial importancia para Colombia hacer énfasis en la necesidad de alcanzar los denominados “Objetivos del Milenio” para el año 2015, su-

brayando el principio de responsabilidad global común.

De igual manera, a través del diálogo multilateral, Colombia puede impulsar temas de interés nacional como la promoción del respeto a los derechos humanos, el fomento a la democracia y el buen gobierno, la protección del medio ambiente, la prevención de los desastres naturales, el impacto de las migraciones sobre los países emisores y receptores, entre otros. En estas circunstancias, el fortalecimiento del multilateralismo es el medio por excelencia para lograr una efectiva inserción internacional e incrementar el poder negociador de nuestro país<sup>20</sup>, tanto en el campo político como en el social y el comercial.

---

<sup>20</sup> “Para América Latina y Colombia en particular el multilateralismo resulta la mejor manera de abordar sostenible y exitosamente el proceso de globalización y la necesaria inserción en un mundo nuevo. Asimismo, incrementa el poder negociador y existen muchos temas y problemas que requieren de tratamiento cooperativo, debido no sólo a la interacción entre lo interno y lo externo, sino también a la regionalización e internacionalización del conflicto interno y de sus implicaciones”. Ver: Colombia y su política exterior en el siglo XXI, Diego Cardona y Martha Ardila, pág. xvii.

# LÍNEAS DE ACCIÓN Y CAMBIOS INSTITUCIONALES REQUERIDOS

---

## 1. LÍNEAS DE ACCIÓN GEOGRÁFICA Y TEMÁTICA

La gestión internacional deberá enfrentar los retos que plantean las múltiples dinámicas de la globalización. La inserción activa del país en los escenarios mundiales, requiere por lo tanto una estrategia que conduzca al máximo aprovechamiento de los beneficios y a la mayor reducción posible de los riesgos derivados de este proceso.

Dicha inserción exige el desarrollo de fortalezas, la identificación de aliados y acciones estratégicas y el diseño de políticas, así como acciones debidamente articuladas. Por ello se proponen cuatro líneas de acción, con miras a construir un nuevo esquema de inserción internacional de Colombia. Ellas son: a) potenciar la localización geográfica del país, b) diversificar sus relaciones internacionales, c) participar en la construcción de un orden internacional más democrático e incluyente, y d) reforzar los vínculos de los colombianos en el exterior con el país y favorecer sus aportes al desarrollo nacional.

### **Potenciar la localización geográfica del país en calidad de articulador estratégico en el hemisferio**

En 2019 el Estado colombiano deberá estar funcionando por resultados y el proceso

de descentralización habrá madurado con una completa definición de competencias entre la Nación y los entes territoriales. La eficiencia del Estado deberá reflejarse también en una política exterior con la cual Colombia aproveche plenamente su localización geográfica estratégica para convertirse en un país articulador de bloques en el hemisferio y para estrechar sus relaciones con Europa y con Asia.

Si bien la geografía por si sola no determina el destino de un país, si es una variable crucial para definir una estrategia de desarrollo económico y social, especialmente en un mundo que se transforma a grandes velocidades. El reto para Colombia es apropiarse de las oportunidades que se están generando en este mundo globalizado.

Colombia está en el vértice de los procesos de integración que están desarrollándose en el hemisferio americano: uno en el Norte, liderado por Estados Unidos con el NAFTA como núcleo, América Central y el Caribe como zona de influencia y con vocación de consolidar un mercado hemisférico. Otro en el Sur, con Brasil como eje y el Mercosur como centro, articulado con la Comunidad Andina -CAN, y con posibilidades de consolidarse como un proyecto de integración física y comercial de mayor alcance, quizás en el ámbito de la Comunidad Suramericana de Naciones.

La articulación de estos procesos es un desafío para el país en la medida en que habrá de mantener su especial relación con los Estados Unidos y, al mismo tiempo, fortalecer el intercambio con el sur a través del acercamiento CAN – Mercosur, así como con Centroamérica. Colombia tiene pues, la opción estratégica de potenciar su localización geográfica, sus ventajas competitivas y el hecho de pertenecer a diferentes grupos regionales y convertirse en punto de articulación del continente americano.

De allí se desprende la importancia que tiene para nuestro país el fortalecimiento de la CAN. La futura consolidación de la Comunidad Suramericana de Naciones demanda una Comunidad Andina fuerte y estable políticamente, que sea un interlocutor unificado frente al Mercosur. No hay duda de que, gracias a sus sólidas instituciones, la CAN es uno de los espacios de concertación política más valiosos en la región, además de ser un elemento fundamental para las relaciones comerciales de Colombia<sup>21</sup>. En este contexto, conviene resaltar el papel de la ALADI como marco institucional y normativo de la integración regional que apoya y promueve los múltiples esfuerzos de integración en la región, con el fin de hacerlos confluir progresivamente en la creación de un espacio económico común<sup>22</sup>.

La consolidación de Colombia como el eje articulador de la integración hemisférica dependerá de los avances que se logren en materia de negociaciones comerciales<sup>23</sup> y de la construcción de la infraestructura física que plasme y garantice la confluencia y la conexión en el territorio de las diferentes zonas del continente americano: el norte y el sur; el Atlántico y el Pacífico; el Caribe y el Amazonas con la Tierra del Fuego. Por esta razón, es preciso hacer realidad los proyectos de interconexión terrestre y fluvial que en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana IIRSA se han identificado como prioritarios y asegurar su articulación con los proyectos de interconexión

eléctrica, gasífera y de transporte previstos en el Plan Puebla-Panamá.

Dos aspectos de importancia requieren especial atención en el diseño de esta política exterior: por una parte la situación de los territorios indígenas que constituyen un porcentaje importante de las zonas de fronteras y sobre los cuales la Constitución Política establece mandatos particulares.

En este marco, es primordial consolidar una política de integración y desarrollo fronterizo, cuyos objetivos centrales son: la promoción del desarrollo social y económico sustentable de las zonas de fronteras, aprovechando sus fortalezas inherentes a localización geográfica; el desarrollo de proyectos binacionales<sup>24</sup>; y, la administra-

<sup>21</sup> En el marco de la Comunidad Andina se inscriben: el acuerdo CAN-MERCOSUR, en vigor desde 2004; las negociaciones del TLC con Estados Unidos, en unión con Ecuador y Perú, e incluso futuros acuerdos con Canadá y Centroamérica. La CAN es también el epicentro de las preferencias comerciales obtenidas por Colombia con los Estados Unidos y con la Unión Europea, agrupación con la que se está en proceso de negociar un nuevo acuerdo de comercio y cooperación. La CAN podría incluso constituir la base sobre la cual se negocie un eventual acuerdo comercial con la República Popular China.

<sup>22</sup> Ver portal de la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, [www.aladi.org](http://www.aladi.org)

<sup>23</sup> Establecer una priorización en el orden de las negociaciones comerciales que Colombia deberá acometer en el futuro próximo es una tarea de la mayor importancia que deberá ser abordada conjuntamente con el Ministerio de Comercio Exterior. El documento “Agenda de negociaciones comerciales” elaborado en noviembre de 2004, para someter a consideración del Consejo Superior de Comercio Exterior, hace un aporte valioso a esa discusión al proponer el siguiente orden: 1) Unión Europea, 2) Canadá, 3) Panamá, 4) Japón, 5) India, 6) Caricom, 7) Mercado Común Centroamericano, 8) China, 9) Corea del Sur, 10) Polonia, 11) Rusia, 12) Tailandia, 13) Singapur, 14) Malasia.

<sup>24</sup> Este objetivo contempla, entre otras actividades: la celebración de acuerdos y convenios que faciliten el comercio interfronterizo, la complementación y encadenamiento productivo, el establecimiento de servicios públicos y sociales binacionales, la infraestructura común y la facilitación de las migraciones laborales fronterizas.

ción eficaz de problemas en las fronteras sobre la base del diálogo y el entendimiento con los países vecinos.

Por otra parte, es esencial hacer énfasis en el aprovechamiento y desarrollo del potencial marítimo del país, cuya regulación se encuentra dispersa entre diferentes entidades del Estado. Urge el establecimiento de una política pública integral en materia marítima, que se articule estrechamente con la estrategia de política exterior, especialmente en lo relacionado con la defensa de la soberanía nacional. En este contexto, Colombia deberá potenciar la función de enlace a través del mar entre los países de las cuencas del Caribe y el Pacífico, como instrumento de inserción internacional.

En 2019 Colombia habrá replanteado su visión de los océanos, promocionando entre otros una cultura marítima desde las instituciones. Para contribuir a este propósito, el Ministerio de Relaciones Exteriores habrá ampliado su capacidad administrativa y técnica para fortalecer la Coordinación de asuntos marítimos, aéreos y fronterizos. Todas estas acciones deben articularse con la construcción de una red de alianzas estratégicas bilaterales que complementen y amplíen para Colombia los beneficios de los procesos de integración y liberalización comercial que se están dando en los diferentes puntos del hemisferio.

### **Diversificar relaciones, temas e interlocutores**

La diversificación del ámbito geográfico implica el fortalecimiento y la ampliación de las relaciones de Colombia en otros continentes y regiones. Este es el caso de Europa y Asia. Con la primera, es primordial consolidar la asociación estratégica con la Unión Europea, en particular lograr un acuerdo de libre comercio y un

marco de cooperación que trascienda el actual esquema de preferencias comerciales unilaterales. Será prioritario consolidar un mayor acercamiento político y económico con los nuevos países miembros de la UE.

Con Asia el propósito es apalancar, por medio del ingreso al APEC, la presencia activa y productiva del país en la Cuenca del Pacífico que permita aprovechar las dinámicas comerciales y de inversión de la región. El ingreso de Colombia a este foro, una vez expire la moratoria para el ingreso de nuevos miembros en noviembre del 2007, representaría una oportunidad para diversificar las relaciones políticas, en la medida en que se trata de un mecanismo idóneo para la discusión y concertación de temas de la agenda internacional como el terrorismo, la corrupción y la gobernabilidad, entre otros.

Para ello se requiere una estrategia conjunta entre el gobierno, los empresarios y el sector académico. Esto implicará un mayor acercamiento hacia los países de la Cuenca del Pacífico, así como una activa participación en las actividades de los organismos de cooperación regionales y planteará nuevos retos para asumir compromisos comerciales y concertar posiciones sobre temas de la agenda internacional de interés para Colombia.

Tanto en Asia y Europa como en el África y el Medio Oriente, es necesario identificar socios estratégicos en materia política, económica, comercial o de inversión. En este contexto, urge reforzar las relaciones con Turquía y Rusia, actores de enorme importancia en la región, así como con China, India, Japón, Malasia e Indonesia en el Asia, Sudáfrica, Nigeria, Marruecos, Egipto, Israel y Jordania en África y el Medio Oriente, como parte de una política de acercamiento a los países árabes con proyección regional o mundial en un futuro próximo.

Con el fin de lograr una diferenciación del país desde lo positivo es necesario diversificar, además, los asuntos objeto de la política exterior. En términos de inserción internacional a un mundo globalizado, la política exterior puede convertirse en un instrumento para impulsar temas como la biodiversidad, el turismo, la cultura, la ciencia y la tecnología, la educación y la formación del capital humano colombiano.

En 2019, Colombia deberá cumplir con el indicador internacional que señala que al menos 0,1% de la población debe estar dedicada a actividades de tecnología e innovación. Para lograr altos índices de competitividad se necesita ampliar la base tecnológica. Colombia cuenta con importantes ventajas comparativas -una de ellas es la calificación de su mano de obra- que deberá transformar en ventajas competitivas. La ciencia y la tecnología jugarán un papel clave en este proceso.

El Ministerio de Relaciones Exteriores hará énfasis en la promoción de acuerdos de cooperación educativa y en la consecución de recursos de cooperación internacional para la consolidación de centros de investigación y desarrollo tecnológico. Complementariamente y en aras de cumplir con la meta de ubicar 5 universidades colombianas entre las 400 mejores del mundo en el 2019, el Ministerio de Relaciones Exteriores apoyará la gestión de las entidades de educación superior y de las universidades colombianas para lograr este propósito.

De otro lado, es necesario diversificar también los interlocutores de la política exterior, dada la creciente presencia que tienen organizaciones no gubernamentales y actores corporativos tales como grandes empresas y fundaciones en la definición de los temas prioritarios de la agenda mundial. El Estado deberá abrir nuevos canales de interlocución con estos actores, en la medida en que la inserción internacional

de Colombia no puede construirse únicamente a través de los canales gubernamentales. En este sentido, será necesario profundizar e institucionalizar los esquemas de trabajo que han venido desarrollándose con empresarios, académicos y organizaciones no gubernamentales para el acercamiento a otras regiones. Podrían incluso ampliarse a otros ámbitos de la política exterior incluidos los temas de la agenda multilateral.

### **Aportar a la construcción de un orden internacional más democrático e incluyente**

El multilateralismo es principio e instrumento de política exterior, indispensable en la construcción de un orden internacional más justo y equitativo que consulte en mayor medida las realidades de los países en desarrollo. Promueve además procesos de diálogo y concertación acerca de asuntos que afectan a la comunidad internacional en su conjunto y conlleva decisiones más democráticas a nivel internacional.

La construcción del nuevo orden mundial avanza bajo la égida de la globalización política. Es indispensable por tanto la participación activa de Colombia en las discusiones acerca de la reforma de la Organización de las Naciones Unidas, que está en el proceso de adecuar su estructura y sus procedimientos a los nuevos retos y desafíos del sistema internacional. Para tal fin, Colombia cuenta con valiosos espacios multilaterales de concertación, tales como el el Grupo de Río, el Movimiento de Países No Alineados y el Grupo de los 77, para impulsar posiciones de interés del mundo en desarrollo, de la región y del país.

Es necesario fortalecer también la Organización de Estados Americanos en donde, entre otros esfuerzos, se avanza en políticas orientadas a profundizar los sistemas democráticos en el

marco de la Carta Democrática Interamericana; se coordina la implementación de los compromisos de la Cumbre de las Américas y se abre paso la posibilidad de concertación de una agenda social hemisférica. No debe olvidarse que en la OEA se debaten también temas del mayor interés para Colombia como la seguridad hemisférica, el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras y la lucha contra el problema global de las drogas y el terrorismo.

La participación de Colombia en los foros multilaterales debe continuar defendiendo y promoviendo los intereses nacionales en las discusiones sobre los puntos de la agenda global. Para ello, es esencial impulsar un mayor compromiso de la comunidad internacional que complemente los esfuerzos nacionales. Esto es particularmente relevante frente a la cooperación internacional, la asignación de recursos de los países cooperantes y las condiciones particulares de pobreza en los países de renta media, como Colombia.

### **Reforzar los vínculos con los colombianos en el exterior e integrarlos al desarrollo de la nación**

Reconocer a los colombianos residentes en el exterior como parte vital de la Nación, contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida, y reforzar sus vínculos con el país, es otra de las líneas de acción sugeridas para concretar una inserción productiva del país en el escenario internacional. Ese 10% aproximado de la población que se encuentra fuera del país constituye uno de los más valiosos recursos con los que se puede contar para la construcción de una estrategia de desarrollo económico y equidad social, visto el valioso aporte que hace en mano de obra, conocimiento y recursos no sólo a los países que lo reciben, sino a la sociedad colombiana.

Para atender las necesidades de ese sector creciente de la nación, y al mismo tiempo alentar su posible contribución al país, se propone el desarrollo de las siguientes acciones:

- Ampliar y fortalecer la red articulada de comunidades colombianas en el exterior y las redes temáticas funcionales: científicos, estudiantes, profesionales, artistas, académicos que trabajan el tema migratorio, entre otros.
- Fortalecer los vínculos con los colombianos reconocidos internacionalmente en el campo artístico, empresarial, científico y deportivo, entre otros, y canalizar su apoyo para que por su conducto se proyecte una visión más amplia de Colombia y se capitalicen oportunidades para nuestro país.
- Apoyar y fomentar la inversión en Colombia de recursos generados por los connacionales en el exterior, mediante la difusión del portafolio de proyectos de vivienda y la creación de proyectos de desarrollo productivo.
- Consolidar los proyectos de asistencia humanitaria.
- Suscribir convenios de seguridad social para los colombianos con los países de acogida, en los cuales se aborden los siguientes temas: trabajos temporales, pensiones y salud.
- Fortalecer los servicios de asistencia social que prestan los consulados, mediante la estructuración de programas que se ajusten a las necesidades locales y la incorporación de asistentes sociales profesionales que los ejecuten, bajo la supervisión del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Consolidar y aplicar los resultados de los estudios migratorios programados por el Ministerio de Relaciones Exteriores en los dife-

rentes países del mundo que permitirán una aproximación más exacta al número real de colombianos que residen en el exterior y una caracterización de dicha población.

- Crear nuevos canales de información que aseguren la sostenibilidad del programa y que contribuyan a mantener redes autónomas.

Será necesario desarrollar también políticas que promuevan y faciliten la inserción de estas comunidades a la sociedad del país en que viven. Para ello, se deberán suscribir acuerdos que mejoren su situación en materia de visados, estancias temporales y permisos laborales.

Las comunidades colombianas en el exterior requieren del desarrollo de políticas internas orientadas a informar sobre las implicaciones individuales y colectivas de la migración internacional y, de la misma manera, a facilitar el retorno al país de quienes decidan hacerlo. En estos propósitos, es prioritario el diseño de políticas públicas que generen condiciones internas favorables y que, al mismo tiempo, protejan al migrante colombiano, promuevan su vinculación con el país y dejen abierta la posibilidad de su regreso.

## 2. LA INSTITUCIONALIDAD NECESARIA

Los desafíos que enfrenta la política exterior colombiana de cara al 2019 hacen necesario adecuar los mecanismos institucionales actuales para garantizar el seguimiento de las líneas de acción propuestas y al mismo tiempo atender los requerimientos de la futura realidad internacional.

La consolidación de una política internacional de Estado y el refuerzo de la institucionalidad de la política exterior hacen necesario el fortalecimiento del Ministerio de Relaciones

Exteriores y de la gestión del servicio exterior.

La diplomacia moderna necesita un conjunto de profesionales altamente calificados, creativos y ágiles que estén en capacidad de atender los temas y adaptarlos constantemente a los acontecimientos internacionales. Más allá, que estén en capacidad de capitalizar permanentemente oportunidades que deriven en beneficio de su país.

En este contexto, el cuerpo permanente del servicio exterior de Colombia requiere el apoyo de agentes especializados, provenientes de distintos sectores de la administración pública nacional y regional, el empresariado y la academia, con el fin de lograr una inserción internacional que responda a las prioridades internas y a los grandes temas y retos del siglo XXI. Para ello es necesario:

- Expandir la cobertura de la diplomacia bilateral hacia los nuevos objetivos estratégicos.
- Reforzar la capacidad de gestión en los foros multilaterales.
- Interactuar con actores legales no-estatales de la política exterior
- Hacer más eficientes las funciones de orientación, integración, armonización y coordinación atribuidas a la Cancillería.
- Fortalecer y especializar el recurso humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, en particular la Carrera Diplomática y Consular.

### **Expandir la cobertura de la diplomacia bilateral hacia los nuevos objetivos estratégicos**

La diversificación de las relaciones bilaterales implica la expansión del servicio exterior hacia

esas regiones y el fortalecimiento humano y técnico de las misiones diplomáticas y consulares existentes. En América Latina es importante que Colombia haga mayor presencia en el Caribe (Trinidad, Barbados). En Europa es necesario atender directamente los asuntos bilaterales con los países que recientemente ingresaron y los que inminentemente ingresarán a la Unión, incluida Turquía. La apertura de nuevas misiones diplomáticas en dichos países es, por lo tanto, un imperativo estratégico.

El acercamiento del país a la cuenca del Pacífico y el fortalecimiento de las relaciones con las economías de esa región requieren un refuerzo de la presencia diplomática existente y la apertura de nuevas representaciones que hagan efectivo su renovado interés estratégico en la zona. El ingreso de Colombia al APEC requerirá también de mecanismos internos que hagan las provisiones financieras necesarias para cubrir el costo de mantener una presencia colombiana en los foros y reuniones a los que dicha pertenencia obliga<sup>25</sup>.

De la misma manera, la estrategia de diversificación generará necesidades de representación en Asia Central, África y el Medio Oriente. En estas regiones se requerirá la apertura de misiones en aquellos países considerados como socios estratégicos donde Colombia no cuenta en la actualidad con delegaciones diplomáticas.

## **Reforzar la capacidad de gestión en los foros multilaterales**

Los cambios internacionales producidos por la globalización política y económica hacen evidente la necesidad de reforzar las instituciones multilaterales que, como ya se anotó, ofrecen espacios privilegiados para la construcción democrática de consensos globales sobre las grandes problemáticas que afectan a la humanidad. Sin

embargo, foros como la Organización de las Naciones Unidas ven cuestionada su efectividad y enfrentan un doble desafío: por una parte, adecuar su estructura y sus procedimientos a una realidad geopolítica que difiere ampliamente de la que generó su creación. Por la otra, asumir e incorporar en su agenda nuevas aproximaciones a los asuntos internacionales, como aquellas basadas en el concepto de “seguridad humana”, sin desatender las obligaciones derivadas de los principios fundamentales consagrados en la Carta, incluida la no intervención en los asuntos internos de los Estados.

La discusión en torno a la forma en que la comunidad internacional y los foros multilaterales enfrentarán este doble desafío es de la mayor importancia para Colombia y obliga su participación activa en el proceso de reforma, para lo cual urge consolidar un equipo altamente especializado en los temas y procedimientos propios de las negociaciones multilaterales, que se desempeñe en la planta interna y en las Misiones de Colombia ante los diversos organismos y foros multilaterales, según lo exijan las necesidades del servicio. Más aún si en el corto y mediano plazo continúan presentándose alusiones a la compleja realidad colombiana en las agendas y deliberaciones de foros, organismos y mecanismos del orden multilateral.

En este contexto, es necesario consolidar y fortalecer equipos interdisciplinarios permanentes que hagan seguimiento cercano a instancias tales como la Corte Interamericana de Derechos

<sup>25</sup> Hasta el momento, buena parte de la presencia de Colombia en los foros de la cuenca del pacífico ha sido asumida por el sector privado nacional en la medida en que se participa como observador en algunos comités técnicos, cuya agenda tiene un alto contenido empresarial. Sin embargo, el ingreso oficial al APEC implicará la participación oficial en la mayoría de las reuniones del mecanismo, cuyos comités tienen una apretada agenda de reuniones que se cumplen a lo largo de todo el año.

Humanos y la Corte Penal Internacional y, de ser procedente, acopien los elementos necesarios para la defensa jurídica de la nación. El hecho de no atender oportunamente las demandas ante las Cortes, puede significarle al país costos muy altos. También es importante tener en cuenta en este contexto, la atención del tema de las poblaciones vulnerables y los pueblos indígenas.

### **Interactuar con actores legales no-estatales de la política exterior**

Los gobiernos y los actores de la diplomacia tradicional han perdido progresivamente el monopolio exclusivo de las relaciones internacionales, en la medida en que nuevos actores no gubernamentales inciden directamente sobre el desarrollo de buena parte de los temas de la agenda mundial. Por ello, es prioritario avanzar en una diplomacia que facilite y promueva un diálogo fluido del gobierno con Organizaciones No Gubernamentales y otros actores de sociedad civil que realizan labores de análisis, proposición y seguimiento de iniciativas relacionadas con los asuntos de política exterior.

Será necesario entonces establecer en la Cancillería mecanismos institucionales de enlace con la sociedad civil que den paso a la coordinación de esfuerzos y a la concertación de posiciones en los diversos foros multilaterales, como complemento natural de la gestión oficial de la política exterior.

En este contexto, es importante también continuar estableciendo canales de comunicación con aquellos grupos poblacionales que por sus condiciones particulares son objeto de políticas públicas diferenciadas, muchas de las cuales se desprenden de acuerdos o conferencias internacionales, tales como las organizaciones de género, las comunidades indígenas y las comunidades afrocolombianas.

Por otra parte, la enorme importancia de la diáspora creciente de colombianos ha adquirido en términos de política interna e internacional, hace necesario reforzar los mecanismos de atención a los connacionales en el exterior, fortaleciendo las dependencias de Cancillería encargadas de los asuntos consulares, incluidos refuerzos de la capacidad administrativa, el recurso humano especializado y apoyo técnico, todos ellos elementos necesarios para la concreción de tareas urgentes tales como los servicios de asistencia social, la creación de una red integrada de colombianos en el exterior, el portafolio de proyectos e iniciativas para promover la canalización de las remesas hacia ahorro, inversión y actividades productivas.

También es necesario fortalecer la capacidad de la Cancillería para brindar apoyo al sector empresarial, y la de interlocución con fundaciones de la empresa privada y centros de pensamiento académico que hacen seguimiento a los asuntos de política exterior y los relacionados con negociaciones comerciales internacionales. El trabajo conjunto con estas instancias ha favorecido ampliamente el acercamiento a países y regiones estratégicos para Colombia, y ha permitido consolidar un esquema participativo de gran potencial para las relaciones con otros actores mundiales de importancia. Por esta razón, se buscarán nuevos canales de acercamiento a fin de que jueguen un papel más activo.

### **Hacer más eficientes las funciones de orientación, integración, armonización y coordinación atribuidas a la Cancillería**

El creciente carácter multidisciplinario de los asuntos que conforman la agenda internacional exige la armonización integral de la acción de las diferentes entidades del Estado en el campo de las relaciones internacionales. Para este efecto es

necesario fortalecer las funciones de orientación y coordinación de todos los asuntos de política exterior, asignadas a la Cancillería.

Es necesario afinar los mecanismos de comunicación, y concertación de posiciones con entidades del orden nacional, regional y local, en términos de la recíproca relación existente entre las políticas internas y los compromisos internacionales. Se requiere asimismo el establecimiento de instancias que faciliten y promuevan un trabajo articulado y conjunto entre la Cancillería y las entidades territoriales, especialmente en el caso de los departamentos y municipios de frontera, la costa Caribe y la región del Pacífico. Debe discutirse la necesidad de crear en el Ministerio una instancia de enlace con las regiones.

También debe reforzarse la oficina de relaciones con el Congreso de la República, con el fin de garantizar la coherencia entre la normatividad interna y los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en el ámbito internacional.

Una mayor coordinación temática con el Congreso contribuiría a mejorar el aprovechamiento de las ventajas que el entorno internacional ofrece a los desarrollos normativos e institucionales que se realizan en el país, y aportaría mayor efectividad a las regulaciones que se adoptan para territorios cuyas características hagan necesaria una mayor interacción con el exterior, como es el caso de las regiones fronterizas y los espacios oceánicos.

### **Fortalecer y especializar el recurso humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, en particular la Carrera Diplomática y Consular**

En un contexto globalizado, una presencia internacional fuerte requiere un servicio exterior completo, competente, diversificado y con un

grado importante de especialización. Para ello, la Cancillería deberá optimizar la utilización de su recurso humano.

La diplomacia implica habilidades que deben cultivarse y que requieren la acumulación de una experiencia relevante. El fortalecimiento de la carrera diplomática es fundamental en el propósito de construir una política exterior de largo aliento, que pueda abordar la diversidad, la amplitud y la especificidad de la agenda internacional de Colombia. Al mismo tiempo, la complejidad del mundo de hoy exige que las Cancillerías cuenten también con personal técnico altamente capacitado en temas específicos, que no siempre hacen parte de la formación tradicional del cuerpo diplomático.

Así las cosas, es necesario adecuar la formación de los cuadros diplomáticos a las nuevas exigencias de la agenda internacional y, al mismo tiempo, asegurar el apoyo de asesores que aporten a la gestión internacional desde la experiencia obtenida en la academia, las negociaciones comerciales, el mundo empresarial, la ciencia, la tecnología y la cultura.

La Academia Diplomática desempeña un papel vital en este propósito, pues es el garante de la formación de las nuevas generaciones de diplomáticos y deberá convertirse en el centro de pensamiento para el análisis, la construcción de escenarios y el planteamiento de posibles líneas de acción en los temas cruciales de la política exterior.

Es necesario consolidar un servicio exterior integrado que desde la Cancillería aporte a la totalidad del Estado colombiano análisis concretos realizados bajo consideraciones geoestratégicas políticas y económicas, que esté incluso en capacidad de aportar a otras entidades el personal calificado necesario para garantizar el ejercicio

armónico de una política internacional de Estado. Esto es, un servicio exterior que complementa la tradición diplomática con las destrezas

profesionales, técnicas y administrativas que requerirá la estrategia de inserción efectiva del país en el escenario internacional de 2019.

## BIBLIOGRAFÍA

---

- Ardila, Martha; Cardona, Diego y Ramirez, Socorro. 2005. *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol) y Fondo Editorial CEREC. Bogotá.
- Ardila, Martha; Cardona, Diego y Tickner, Arlene. 2002. *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Fescol y Fundación Hanns Seidel. Bogotá.
- Banco Mundial. 2005. Informe “*Infraestructura en América Latina y el Caribe: tendencias recientes y retos principales*”. The World Bank Group. Washington, D.C.
- Banco Mundial. 2004. *World Development Indicators 1980-2002*. The World Bank Group. Washington, D.C.
- Barco, Carolina. 2004. Memorias al Congreso Nacional 2003-2004. Ministerio de Relaciones Exteriores. Bogotá, D.C.
- Barco, Carolina. 2005. Memorias al Congreso Nacional 2004-2005. Ministerio de Relaciones Exteriores. Bogotá.
- Cavelier, German; Cepeda, Fernando y Pardo, Rodrigo. 1997. *La Política Internacional de Colombia. La política exterior colombiana: 1930-46, 1946-74 y 1974-86*. La Nueva Historia de Colombia. Editorial Planeta. Bogotá.
- Cavelier, Germán. 1997. *Política internacional de Colombia*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Cepeda, Fernando. 2004. *Fortalezas de Colombia*. Ariel y Bid. Bogotá, D.C.
- Cepeda, Fernando. 1999. *Colombia frente al nuevo orden internacional. Desafíos, N° 1*, pág. 50-56. Bogotá, D.C.
- Consejo Superior de Comercio Exterior. 2004. *Agenda para la integración dinámica de Colombia en el mundo*. Bogotá, D.C.
- Eurostat. Comisión Europea. *Euro-Indicators, General and regional statistics*.

- Fernández de Soto, Guillermo. 2004. *La ilusión posible: un testimonio sobre la política exterior colombiana*. Grupo Editorial Norma. Bogotá.
- Martín-Barbero, Jesús. 2002. *Políticas culturales de nación en tiempos de globalización*. Revista Numero (31). Bogotá.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. 1993. *Actuar en el Mundo: La Política Exterior Colombiana frente al siglo XXI*. Santafé de Bogotá, D.C.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. 2004. *Política Exterior de Colombia 2002-2006: Gobernabilidad Democrática, Responsabilidad Compartida y Solidaridad*. Fondo Editorial Cancillería de San Carlos (2ª ed.). Bogotá, D.C.
- National Intelligence Council. 2004. *Mapping the global future: report of the NIC 2020 project*. Washington D.C.
- The World Bank. 2003. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. The World Bank Group. Washington, D.C.
- The WorldWatch Institute. 2005. *State of the world 2005: redefining global security*. Washington, D.C.
- Wilson, Dominic and Purushothaman, Roopa. 2003. "Dreaming with BRICS: the path to 2050", Global Economics Paper No. 99, Goldman & Sachs.