

Política exterior y globalización.
Comentarios a la
Visión Colombia II Centenario: 2019

Documento de investigación núm. 25

OCAZIONES JIMÉNEZ, Fabio

Política exterior y globalización. Comentarios a la *Visión Colombia II Centenario: 2019* / Fabio Ocaziones Jiménez y Sandra Olaya Barbosa; colaboración de María Isabel Alvarado.—Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales. Centro de Estudios Políticos e Internacionales. Observatorio de Política Exterior Colombiana. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2007.

64 p.—(Serie Documentos. Borradores de Investigación; 25).

ISSN: 1692-8113

Colombia – Política exterior / Globalización / Colombia – Relaciones internacionales / Colombia – Política económica internacional / I. Olaya Barbosa, Sandra / II. Alvarado, María Isabel / III. Título / IV. Serie.

337.861 SCDD 20

Política exterior y globalización.
Comentarios a la
Visión Colombia II Centenario: 2019

Fabio Ocazones Jiménez
Sandra Olaya Barbosa
Con la colaboración de María Isabel Alvarado,
Joven Investigadora OPEC

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
FACULTADES DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO Y DE
RELACIONES INTERNACIONALES
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS E INTERNACIONALES –CEPI–
OBSERVATORIO DE POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA –OPEC–
EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
BOGOTÁ D.C., 2007

Sandra Olaya Barbosa
Fabio Ocaiones Jiménez
María Isabel Alvarado Mejía
Editorial Universidad del Rosario

ISSN: 1692-8113

* Las opiniones de los artículos sólo comprometen a los autores y en ningún caso a la Universidad del Rosario. No se permite la reproducción total ni parcial sin la autorización de la Editorial Universidad del Rosario.
Todos los derechos reservados.

Primera edición: junio de 2007
Impresión: Javegraf
Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Introducción	7
1. Presentación de la <i>Visión Colombia II Centenario: 2019</i>	11
1.1. La perspectiva de país desde la <i>Visión Colombia 2019</i>	12
1.2. La perspectiva del mundo externo en la <i>Visión 2019</i>	15
1.3. La propuesta de política exterior para Colombia.....	17
2. La prospectiva como enfoque metodológico	24
2.1. El enfoque de la propuesta <i>Visión Colombia: 2019</i>	28
3. Escenarios prospectivos de América Latina.....	31
3.1. La visión del National Intelligence Council.....	31
3.2. La visión prospectiva del Proyecto Millenium de Naciones Unidas.....	33
3.3. La visión de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas.....	35
3.4. La visión prospectiva de la UNESCO y otros escenarios.....	36
3.5. Visión del mundo y escenarios de América Latina de Francisco Mojica.....	38
4. El posconflicto en la estrategia de la política exterior	39
4.1. La idea de posconflicto	40
4.2. La participación internacional en el proceso de posconflicto...	42
5. El espacio multilateral en la <i>Visión 2019</i>	44
5.1. Los beneficios del multilateralismo.....	45
5.2. La transformación del multilateralismo.....	46

5.3. El diálogo con la sociedad civil	47
5.4. Los recursos humanos para la acción multilateral	48
Conclusiones.....	49
Anexos	52
Bibliografía	62

Introducción

De manera propositiva el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez presentó a los colombianos el 7 de agosto de 2005 un ejercicio prospectivo de planeación denominado *2019 Visión Colombia II Centenario*. El objetivo de este ejercicio era “servir como punto de partida para pensar el país que todos los colombianos quisiéramos tener, para el momento de la conmemoración del segundo centenario de vida política independiente, a celebrarse el 7 de agosto de 2019”.¹

El Departamento Nacional de Planeación asumió la responsabilidad de plasmar la visión que surgió al interior del estamento público, esencialmente ministerios y departamentos administrativos. Se esperaba que esta propuesta preliminar fuera enriquecida a través de un proceso de discusión y concertación con los diferentes estamentos de la sociedad en un diálogo profundo y constructivo entre los colombianos en el que fuera posible sumar voces en torno a una misma idea de país.²

Habiendo transcurrido un año y medio desde la presentación de esta propuesta no sabemos a qué conclusiones llegó el gobierno nacional en este ejercicio, pero es evidente que muchas de las ideas allí expuestas fueron incorporadas al Plan Nacional de Desarrollo para el período 2006-2010. Se puede pensar que el gobierno asumió la reelección del presidente Uribe como un plebiscito a favor de la visión de más largo plazo, y de esta manera los colombianos nos enrumbamos hacia el año 2019 con una visión todavía opaca de nuestro futuro, poco debatida entre la sociedad y condicionada a la alianza estratégica con los Estados Unidos.

Para el Observatorio de Política Exterior Colombiana –OPEC– de la Universidad del Rosario, la *Visión Colombia II Centenario* tiene varios méritos que es preciso reconocer. En primera instancia, la *Visión 2019* está construida sobre una visión de Colombia como un actor dinámico en el escenario mundial, con recursos y ubicación geográfica potencialmente capaces de aprovechar las oportunidades de la globalización en beneficio propio. En otras palabras, hemos dejado de percibirnos como una nación que mira al mundo desde una altiplanicie de los Andes, tal como lo sugirió la imagen de un “Tíbet suramericano”.

En segundo lugar, se visualiza una acción de largo plazo para el Estado colombiano en relación con el medio externo (2005-2019) que resulta determinante para el logro de unas metas de desarrollo económico, progreso social y gobernabilidad interna, y pretende ampliar las visiones que cada gobierno

¹ Ver: Departamento Nacional de Planeación, http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=837.

² Comparar Departamento Nacional de Planeación, http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=837.

elabora para un cuatrienio. En este sentido, reivindica la opción de pensar políticas de Estado para el largo plazo.

En tercer lugar, se reconoce la necesidad inaplazable de *diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación*, como es el título del documento que fue elaborado conjuntamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el DNP y presentado a consideración de los colombianos, en especial de los centros académicos, al igual que el resto de la estrategia 2019.³ Es la publicación que sirve de base para muchas de las consideraciones de este documento de investigación y que se presenta de manera sintética en los anexos.

Al reconocer lo anterior, es preciso mencionar que la *propuesta 2019* se conecta con una visión del mundo en términos primordialmente económicos. La creciente influencia de los fenómenos relacionados con el proceso de globalización y la asunción de conceptos derivados de la competitividad internacional impulsan a los Estados a desarrollar nuevas y creativas modalidades de integración en la economía mundial. En este contexto, han quedado planteados interrogantes sobre la gestión que corresponde al Estado en el medio externo, dada la proliferación de agentes económicos, sociales, culturales, etc. actuando por propia iniciativa y proyectando a la nación más allá de sus fronteras tradicionales.

Podría suponerse que esta priorización de lo económico en la propuesta proviene de la vocación de los autores. El Departamento Nacional de Planeación, dada su naturaleza planificadora del desarrollo económico, social y ambiental, pudo privilegiar esta visión dados los requerimientos y prioridades del país. Sin embargo, es prudente señalar que esta orientación no debe convertirse en la única prioridad de inserción internacional, por cuanto si bien se ajusta a los requerimientos del desarrollo económico, existen otras dinámicas, procesos y actores en la estructura supranacional que requieren formas alternativas de enlace y gestión.

Contra toda predicción de los globalistas de los años noventa, los Estados nacionales han continuado siendo instituciones políticas y económicas funcionales, ya no sólo vinculadas a su papel dentro de las sociedades o economías nacionales, sino conectadas a un esquema global de la transnacionalización de la producción y de las finanzas mundiales que requiere un examen más amplio de su papel en el mundo actual.⁴ En adición, los Estados han venido desplegando mayor actividad en la superación de las distancias sociales, en

³ Ver: Ministerio de Relaciones Exteriores, *Diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación*, Departamento Nacional de Planeación, 2006.

⁴ Camilleri, Joseph A. y Jim Falk, *The End of Sovereignty?: The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Londres: Edward Elgar Publishing Ltd., 1992. p. 83.

función de la extensión de los derechos económicos, sociales y culturales, así como de la preservación de la democracia y la gobernabilidad.

Este panorama nos revela la compleja relación entre la lógica del sistema de Estados y la lógica de los mercados, y *entre la política exterior y la política económica internacional* de un Estado. Gran parte de las actividades de política exterior de la época actual tienen que ver con la promoción de la prosperidad económica y con la manera de lograr una inserción más positiva en los circuitos de la globalización. Por ello, los Ministerios de Relaciones Exteriores han tenido que replantear su relación con las instancias estatales del comercio exterior y de las finanzas internacionales.⁵

En Colombia, resulta inaplazable una profunda reflexión sobre la misión y el aporte que hace a la nación el Ministerio de Relaciones Exteriores, una institución tradicionalmente vinculada a los intereses de gobernabilidad interna de la Presidencia de la República, ajena al diálogo con los representantes de la sociedad y concentrada en una gestión externa que parece desconocer las nuevas exigencias internacionales.⁶

Con todo, la *Visión 2019* reconoce al Estado colombiano su papel tradicional de actor protagonista en asuntos políticos y de seguridad, y de hecho le atribuye un cierto papel a la política exterior como instrumento a la consolidación de la paz y la cooperación internacional. Es una tendencia que hemos visto claramente marcada durante las administraciones del gobierno Uribe, al haberse puesto la gestión externa al servicio de una visión de la seguridad democrática que privilegia la solución militar del conflicto interno colombiano por sobre la solución política.

Es oportuno recordar que la percepción del mundo como supeditado al efecto de las fuerzas económicas de alcance global tuvo un giro dramático en los albores del siglo XXI. Durante la Cumbre del Milenio, realizada en la sede de las Naciones Unidas en el año 2000, la comunidad internacional adquirió el compromiso político de unir esfuerzos para luchar contra la pobreza mundial fijando unas Metas de Desarrollo para el año 2015. Este compromiso político ha derivado en la fijación de metas al interior de cada país, incorporadas a su gestión económica y social, como es el caso de Colombia.

Por su parte, la agenda política se vio influida dramáticamente por el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001, al poner en evidencia el alcance que habían adquirido las nuevas amenazas a la seguridad internacional. Estas nuevas amenazas han reafirmado la necesidad de crear vínculos de cooperación entre

⁵ Hill, Christopher, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave Macmillan 2003, pp. 13-14.

⁶ Para un análisis de los retos que enfrenta la Cancillería en el mundo actual y recomendaciones para su actualización, véase Cardona, Diego, “Los instrumentos de inserción internacional y la política exterior: hacia una diplomacia integral”, en: Ardila, M., Cardona, D., Ramírez, S. (Editores), *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*, Fescol, Cerec: 2005, p. 369.

los Estados, por medio de acuerdos regionales que garanticen su supervivencia, y preserven la paz y la estabilidad. En el ámbito regional, en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, adoptada en México en el año 2002, se hizo una clasificación de tales amenazas a partir de la importancia temática para los países de la región.⁷

Este breve balance permite ampliar la percepción respecto de las cuestiones sobre las cuales los Estados están llamados a responder, ya sea por su cuenta o actuando en común con otros Estados, en un ejercicio de *policy-making* internacional. El mismo proceso de globalización aumenta la incertidumbre y la complejidad de los escenarios externos, haciendo más difícil el éxito de las medidas adoptadas para contrarrestar los fenómenos indeseables.⁸ Es preciso reconocer que se requiere de Estados dispuestos a interactuar con otros actores, que sean ágiles evaluadores de los riesgos y las oportunidades externas, y que cuenten con una política exterior dotada de los instrumentos idóneos para lograr, en alguna medida, una adecuada inserción a las dinámicas internacionales.

En este orden, los comentarios del OPEC se suscriben a cuatro campos específicos. En primer lugar, se presenta y analiza la propuesta de política exterior que nos ofrece la *Visión 2019*, haciendo especial énfasis en algunos rasgos que han sido característicos en la formulación de la política exterior.

En segundo lugar, se busca ampliar la percepción del escenario internacional que nos ofrece la *Visión 2019* por cuanto no podemos limitar la inserción internacional del país a términos esencialmente comerciales. Nos ha parecido una debilidad de la propuesta gubernamental omitir una presentación de los estudios de prospectiva elaborados por diversas instituciones mundiales. De la misma manera, no consideramos suficiente llenar ese espacio con una breve referencia al informe 2005 del Worldwatch Institute y las expectativas de la firma de inversiones Goldman & Sachs.

Por ello, hemos considerado pertinente aproximar a los lectores a los estudios de prospectiva y familiarizarlos con los escenarios elaborados por instituciones como las Naciones Unidas, Unesco y el National Intelligence Council. Se propone incorporar el método prospectivo a las visiones de política exterior y exponer las realidades de tipo político y social que posiblemente requerirán de una actitud propositiva de Colombia en el escenario regional y en el global.

En tercer lugar, dado que la propuesta *Visión Colombia* considera que para el 2019 el país habrá consolidado la paz, se habrá librado del flagelo de las drogas ilícitas y presentará indicadores de violencia similares a los

⁷ Organización de Estados Americanos, Declaración Sobre Seguridad en Las Américas (Aprobado en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre de 2003), disponible en: http://www.oas.org/documents/spa/DeclaracionSecurity_102803.asp, consultado el 13 de diciembre de 2006.

⁸ Goldman, Kjel, *Transforming the European Nation-State*, Londres, Sage Publications, 2001. p. 97.

países hoy desarrollados;⁹ conviene pensar en lo que implica un proceso de posconflicto y el papel que la política exterior puede desempeñar para tal fin. En ese sentido, el Observatorio se propone ilustrar el papel que algunos actores de la comunidad internacional pueden desempeñar si se desarrolla la estrategia de pacificación que se pretende en el documento.

Finalmente, se ofrecen algunas reflexiones sobre el papel del multilateralismo en el escenario internacional, los beneficios de impulsar estos procesos en el ambiente supranacional y los requerimientos institucionales internos que son necesarios para desarrollar esta gestión en los diferentes foros internacionales.

La *Visión 2019* pone muchas esperanzas en el sistema multilateral –ONU, OMC, OEA, organismos regionales de integración –al cual Colombia ha contribuido a lo largo de los años y del cual se ha beneficiado de diversas maneras–. Sin embargo, es un sistema que atraviesa por una crisis de legitimidad en el mundo actual, inducido en gran medida por acciones tanto unilaterales de las potencias como bilaterales, de lo cual los acuerdos de libre comercio serían una muestra.¹⁰

En suma, con este documento de investigación estamos dando respuesta desde la Universidad del Rosario y la Facultad de Relaciones Internacionales a la invitación que el gobierno hizo en su momento a la sociedad a que expusiera su parecer sobre la visión que presenta de Colombia para los próximos años.

1. Presentación de la *Visión Colombia II Centenario: 2019*

El documento oficial titulado *Visión Colombia II Centenario: 2019* es una propuesta del gobierno del presidente Álvaro Uribe dirigida a todos los colombianos, con el ánimo de generar una amplia discusión entre los partidos y movimientos políticos, la academia, los gremios, la dirigencia regional, los sectores sociales, sobre un modelo de desarrollo y comprometer los esfuerzos de la nación en su realización. El objetivo final es el de elaborar una estrategia, no de gobierno, sino de *Estado*.¹¹

En ese sentido, el actual proyecto se presentó en el año 2005 como un punto de partida y no de llegada; un punto de referencia e instrumento útil para ordenar

⁹ Ver: Ministerio de Relaciones Exteriores, *Diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación*, Departamento Nacional de Planeación, 2006, p. 1.

¹⁰ Ver: Umaña Mendoza, Germán, “La trampa del bilateralismo”, en la Revista DEP *Diplomacia, Estrategia*, Política, No. 4 (abril/junio 2006), p. 68 o consúltese en: www.funag.gov.br/dep.

¹¹ Ver: Departamento Nacional de Planeación (DNP), *2019 Visión Colombia II Centenario: Propuesta para discusión*, Bogotá: Planeta, 2005 o consúltese en: www.dnp.gov.co.

una discusión que movería a los colombianos a plantear propuestas y soluciones para el país que se desea en el futuro.¹² Para ello se llevó a cabo una estrategia de socialización a través de foros sectoriales y regionales vinculados al papel de la competitividad internacional con miras a los acuerdos de libre comercio que Colombia se ha propuesto suscribir. El responsable, organizador y coordinador de los foros temáticos ha sido el Departamento Nacional de Planeación.

1.1. La perspectiva de país desde la *Visión Colombia 2019*

La propuesta para Colombia en el año 2019, incorporada hoy día al Plan Nacional de Desarrollo, se sustenta en dos principios:

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 principios se desarrollan a través de cuatro grandes objetivos, que a su vez proponen estrategias, metas y acciones para lograrlos, y que pueden responder en alguna medida a la actual agenda internacional en materia económica, de desarrollo social y de seguridad que se ha identificado en la parte introductoria de este documento. (Ver Cuadro 1)

Cuadro 1. Los cuatro objetivos de la *Visión 2019*

Objetivos	Estrategias	Algunas Metas
Una economía que garantice mayor nivel de bienestar.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consolidar una estrategia de crecimiento. 2. Afianzar la consistencia macroeconómica. 3. Desarrollar un modelo empresarial competitivo. 4. Aprovechar las potencialidades del campo. 5. Aprovechar los recursos marítimos. 6. Generar una infraestructura adecuada para el desarrollo. 	<p>* Aumentar el tamaño de la economía en 2,1 veces.</p> <p>* Elevar la participación de las exportaciones al 25% del PIB (hoy 17%).</p> <p>* Ampliar el área sembrada en más de dos millones de hectáreas.</p> <p>* Elevar la inversión pública y privada en ciencia y tecnología al 1,5% del PIB (hoy 0,21%).</p>

Continúa...

¹² Ver: Departamento Nacional de Planeación (DNP), "Presentación", *Visión Colombia II Centenario: 2019*, Propuesta para discusión.

Política exterior y globalización. Comentarios a la *Visión Colombia II Centenario: 2010*

	<p>7. Asegurar una estrategia de desarrollo sostenible.</p> <p>8. Fundamentar el crecimiento en el desarrollo científico y tecnológico.</p>	
Una sociedad más igualitaria y solidaria.	<p>1. Cerrar las brechas sociales y regionales.</p> <p>2. Construir ciudades amables.</p> <p>3. Forjar una cultura de la convivencia.</p>	<p>* Reducir la pobreza, medida con subsidios, al 15% (hoy 45%).</p> <p>* Reducir la tasa de desempleo al 5,0% (2004, 13,6%).</p>
Una sociedad de ciudadanos libres y responsables.	<p>1. Lograr un país en paz.</p> <p>2. Profundizar el modelo democrático.</p> <p>3. Garantizar una justicia eficiente.</p> <p>4. Forjar una cultura ciudadana.</p>	<p>* Eliminar la producción de drogas ilícitas en el país.</p> <p>* Reducir el homicidio a una tasa de 8 por 100 mil habitantes.</p> <p>* Disminuir la congestión de la justicia del 62,6 al 32,5%.</p>
Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos.	<p>1. Consolidar un Estado eficiente y transparente y un modelo de intervención económica óptimo.</p> <p>2. Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial.</p> <p>3. Diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación.</p> <p>4. Avanzar hacia una sociedad informada.</p>	<p>* Consolidar un Estado funcionando por resultados.</p> <p>* Hacer que el 100% de las entidades territoriales sean viables financieramente (hoy es el 70%).</p> <p>* Integrar a Colombia al mundo con un papel articulador de bloques y grupos en el continente.</p>

Fuente: Cuadro elaborado por el OPEC según datos obtenidos del Departamento Nacional de Planeación –DNP–

A su vez, la propuesta supedita el cumplimiento de estos objetivos a la capacidad del país de asimilar tres condiciones que, inexorablemente, determinarán su desarrollo:

1. **Economía mundial.** Colombia debe entender y adaptarse a los cambios de la economía mundial. China, India, Rusia y Brasil se posicionarán entre

las grandes economías del mundo. El reto para Colombia es apropiarse de las oportunidades que se generan; para lo cual es necesario aumentar los niveles de productividad de tal manera que redunden en competitividad y sean definitivos para una positiva inserción internacional.

2. **Situación geográfica.** El país sólo se beneficiará de las oportunidades de esta expansión de la economía mundial si aprovecha plenamente las condiciones, variedad y situación geográfica de su territorio, que lo ubica a mitad de camino entre los esquemas de integración del Norte y del Sur del hemisferio occidental: Nafta y Plan Puebla Panamá de un lado, y Comunidad Suramericana de Naciones y MERCOSUR, del otro.
3. **Cambios demográficos.** El país debe asumir el reto de los cambios demográficos que se avecinan. Hacia el año 2019 Colombia tendrá diez millones más de habitantes, 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. Vale destacar algunas de las proyecciones que se establecen en el documento para el año 2019:

- Colombia tendrá una población de 55 millones de habitantes, lo que la posicionará entre las naciones de mediano tamaño en el mundo;
- Se habrá restablecido la paz, erradicado los cultivos de coca y se gozará de un índice de criminalidad común cinco veces inferior al actual de 44 homicidios por cada 100.000 habitantes.
- Colombia estará creciendo al 6% anual, con lo cual habrá disminuido la pobreza del 45% al 15% y habrá alcanzado todas las metas de desarrollo humano previstas en las Metas del Milenio de las Naciones Unidas.

Respecto a lo anterior, es necesario hacer algunos comentarios a la propuesta general. En primer lugar, no se encuentra claramente especificada la modalidad de incorporación de la propuesta *Visión Colombia: 2019* al orden jurídico del país. Si la aspiración inicial era convertirla en punto obligado de referencia para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo del segundo mandato presidencial, el objetivo ha sido alcanzado a satisfacción y el país puede sentirse orgulloso de tener un plan cuatrienal en los primeros cuatro meses del nuevo gobierno.

Por otra parte, si la propuesta estaba dirigida a comprometer las energías de la nación en esta visión de largo plazo, el objetivo ha sido parcialmente colmado, ya que a través de la Agenda Interna de Productividad y Competitividad el país viene preparándose para su inserción en los escenarios de libre comercio de los próximos años. Es una agenda tan sólo conocida por los agentes económicos del país pero bastante desconocida entre el grueso de la opinión pública nacional, que debería haberla adoptado como su brújula para el futuro.

Segundo, resta por conocer la viabilidad de la *Visión 2019* en relación con los grandes propósitos que se trazó el gobierno en el momento de su presentación, como son: impulsar el diálogo con los actores sociales, incluidos aquéllos que serán más duramente golpeados por los acuerdos de libre comercio; inducir una revolución educativa en el país que nos lance a la “sociedad del conocimiento”, gracias a la cual las economías asiáticas se proyectan hoy con gran fuerza en el mundo; y, finalmente, construir un Estado eficiente al servicio de los colombianos, descentralizado y funcional a nivel municipal, que haga amplio uso de las tecnologías de la información y responda adecuadamente por los intereses de los colombianos en el medio externo.

Tercero, cabe reconocer a la *Visión 2019* el mérito de empezar a construir una propuesta de mediano y largo plazo sin la cual no podrá existir una política de Estado en Colombia, ni en ninguna parte del mundo. De igual manera, es justo destacar la amplia incorporación de la dimensión internacional, desde las Metas del Milenio hasta la inserción económica en el mundo, en una política que es básicamente de carácter interno.

1.2. La perspectiva del mundo externo en la *Visión 2019*

La estrategia de política exterior de la *Visión 2019* parte de una presentación de las principales tendencias geopolíticas y económicas en el mundo actual, a partir de los conceptos y tendencias expuestos en dos informes de largo plazo: *State of the World 2005: Redefining Global Security* producido por la organización ambientalista The Worldwatch Institute, con sede en Washington, y el trabajo elaborado por la firma de inversiones Goldman & Sachs en 2003 y denominado *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*.

El resultado de este ejercicio es la visión resumida que se presenta en el Cuadro 2 a continuación:

Cuadro 2. Visión del escenario mundial en 2019

<p>Tendencia 1 Profundización de la globalización y nuevos retos a la gobernabilidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El proceso de globalización económica continuará amparado en el crecimiento del comercio, la inversión y otros factores, como el desarrollo de la ciencia y la tecnología. La economía mundial seguirá creciendo, sin que los beneficios necesariamente sean globales. La globalización continuará siendo regida por las normas del mercado, pero el mercado por sí mismo no solucionará las crisis políticas ni los estallidos sociales. - Es de suponer que avance un proceso de globalización política que buscará consolidar un marco regulador con base en valores de aceptación amplia a los que se pretendería imprimir carácter universal:
--	---

Continúa...

	<p>* Promoción de la democracia como modelo político. * Promoción y defensa de los Derechos Humanos. * Lucha contra el terrorismo y lucha contra las drogas. - Nuevas amenazas a la gobernabilidad: surgirán como producto de la desatención de problemáticas como la pobreza, la inequidad y la degradación ambiental.</p>
<p>Tendencia 2 Consolidación de un escenario internacional multipolar.</p>	<p>América Latina: Los escenarios posibles dependen en buena parte de la evolución de la hegemonía de los Estados Unidos en el hemisferio y el desarrollo de otros proyectos políticos en la región. - Con excepción de algunos países, podría correr el riesgo de quedar relativamente marginada de las dinámicas globales, a menos que lograra potenciar sus acciones a través de la integración de uno o varios bloques. Estados Unidos: Elevados niveles de poder político, económico y militar que lo seguirán ubicando en uno de los principales polos de poder internacional. Unión Europea: Con casi 30 Estados miembros, reforzaría su importancia como actor político y económico sobre la base de factores como el tamaño del mercado, la fuerza de trabajo altamente calificada, la moneda única y su consolidación como bloque comercial. Asia: Se consolidaría como una región de alto crecimiento, con China e India a la cabeza. China tiene lo necesario para convertirse en la segunda economía a nivel mundial en los próximos cinco años, y la más grande del mundo en 2050. Los países BRIC (Brasil, Rusia, India y China): se pondrá atención a las economías de los cuatro países más grandes del mundo en desarrollo.</p>
<p>Tendencia 3 Evolución del concepto de seguridad humana.</p>	<p>Las nuevas amenazas a la gobernabilidad que provienen tanto de actores estatales como no estatales afectan la seguridad de los Estados y de los seres humanos. Por ello se percibe en el sistema internacional la tendencia a expandir el concepto de <i>seguridad colectiva</i> para que se preocupe, además de la seguridad internacional de los Estados, de lo que se ha llamado <i>seguridad humana</i>. Es muy posible que se consolide la teoría de la intervención humanitaria, ahora llamada <i>la responsabilidad de proteger</i> que permite desde sanciones, hasta el uso de la fuerza por parte del Consejo de Seguridad.</p>

Fuente: Cuadro elaborado por el OPEC según datos obtenidos del documento *Diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación*.

En esta perspectiva del mundo externo se destaca que el país ha estado usualmente asociado al problema global de las drogas y sus efectos nocivos sobre las instituciones democráticas y el desarrollo económico y social. Por lo tanto, al reconocer este hecho, la visión estratégica postula que **la única opción estratégica para Colombia es librarse del flagelo de las drogas ilícitas y borrar el estigma que éstas le han generado al país en el escenario internacional.**¹³

En este sentido, no se trata de renunciar a dicha lucha que tanto le ha costado a Colombia y en la cual está firmemente comprometida con la comunidad internacional, sino de acentuar los aspectos positivos del país –biodiversidad, cultura, turismo, logros científicos, educación y talento colombiano– para lograr una diferenciación desde lo positivo. En suma, se trata de elaborar una nueva estrategia de inserción internacional de Colombia, que deberá incluir tres objetivos asociados a unas acciones de política exterior, a saber:

1. **Nueva realidad interna.** La capacidad de 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.
2. **Alianzas estratégicas.** La capacidad para consolidar alianzas estratégicas en un mundo de bloques múltiples y superpuestos que responda a las dinámicas de la globalización
3. **Acción multilateral.** La capacidad para fortalecer el multilateralismo, como medio para el logro de la paz y la seguridad internacional, el desarrollo sostenible y el progreso social.

1.3. La propuesta de política exterior para Colombia

La estrategia de política exterior esta ligada a la *Visión 2019* a través del cuarto objetivo: *un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos*. La iniciativa desarrolla dos preguntas básicas: ¿de dónde venimos? y ¿dónde estamos? con la intención de establecer el contexto interno e internacional en el cual se encuentra inmerso el país. Enseguida, establece la visión estratégica y sus principios fundamentales, tomando como referencia las principales tenden-

¹³ Ver: Ministerio de Relaciones Exteriores, *Diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación*, p. 12.

cias mundiales que se esperan para el año 2019. Finalmente se formulan las líneas de acción y los cambios fundamentales requeridos.

En ese sentido, respecto a la pregunta *de dónde venimos*, que se ocupa del contexto interno, se destacan dos elementos fundamentales; la construcción histórica de la identidad a partir de la influencia de factores externos, como el caso de la lucha global contra las drogas ilícitas, y el resumen de los aspectos característicos en el ejercicio de la política exterior Colombiana. (Ver cuadro 3).

Cuadro 3. Colombia: de dónde venimos

<p>Construcción de identidad. Hasta la década de los cincuenta, Colombia fue un país históricamente encerrado en sí mismo. No obstante, una combinación de factores (actuación en foros multilaterales – problema de las drogas ilícitas) obligó al país a construir una identidad nacional más amplia, ajustada a un mundo en transformación más integrado y pluralista.</p> <p>Rasgos característicos de la política exterior de Colombia:</p> <ol style="list-style-type: none">1. El apego al derecho internacional.2. La vocación multilateral como medio para construir un sistema internacional más democrático, justo y equitativo.3. El fortalecimiento de las relaciones con el hemisferio americano, países vecinos, y la relación estratégica con EE.UU.4. El compromiso decidido frente al fortalecimiento de los organismos regionales, es en especial la CAN.5. El carácter bipartidista de la política exterior, reemplazado hoy por un criterio de consenso nacional6. El apoyo de las relaciones exteriores a las políticas internas. <p>Incidenca del tema drogas. En las últimas décadas del siglo XX creció la interdependencia entre la realidad colombiana y la coyuntura internacional: caso drogas ilícitas. Se acepta el principio de Responsabilidad compartida: importante logro para la política exterior colombiana. Permitió la creación de mecanismos de cooperación: ATPA – ATPDEA (Estados Unidos) SGP- Droga (Unión Europea).</p>

Fuente: Cuadro elaborado por el OPEC según datos obtenidos del documento *Diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación*.

Por su parte, la reflexión acerca de *dónde estamos* resalta la alianza con los Estados Unidos en la lucha contra las drogas y el terrorismo; los esquemas de la integración regional y los escenarios bilateral y multilateral de nuestra política exterior. En lo bilateral se destaca la mención de las relaciones con países vecinos y los socios estratégicos en el hemisferio occidental (Brasil, México y Chile); así como el estado de la relación con la Unión Europea y el Asia-Pacífico. En lo multilateral se reseñan acciones referidas a la política internacional de la

“seguridad democrática” y, finalmente, se hace referencia a la situación actual de migración de colombianos hacia el exterior. (Ver cuadro 4).

Cuadro 4. Colombia: dónde estamos

- 1. Terrorismo.** El país enfrenta el desafío de un terrorismo alimentado por el dinero proveniente de las drogas ilícitas y otras prácticas criminales. Esto ha afectado la situación de derechos humanos y ha influido en el deterioro de las condiciones de vida de los colombianos. Esta lucha contra el terrorismo y las drogas ilícitas ha consolidado una relación estratégica con Estados Unidos.
- 2. Integración regional.** Colombia impulsa activamente la integración regional a través de: la CAN, el Grupo de Río y la Comunidad Suramericana de Naciones. En materia de integración comercial, Colombia junto con los demás países miembros de la CAN cuenta con un acuerdo de complementación económica con los países del Mercosur.
- 3. Países Vecinos.** Colombia se ha propuesto fortalecer las relaciones políticas con los países vecinos a través de las comisiones de vecindad, proyectos de infraestructura energética y acuerdos entre autoridades militares. Mantiene lazos especiales con Brasil, México y Chile.
- 4. Unión Europea.** Las relaciones se desarrollan simultáneamente en el marco bilateral y en el contexto de la CAN. Los asuntos que han dominado la agenda son: la cooperación en la lucha contra las drogas y la situación de los derechos humanos en nuestro país, así como la negociación de un Acuerdo de Asociación, incluido un tratado de libre comercio entre la CAN y la UE.
- 5. Cuenca del Pacífico y Asia.** requiere de sustanciales esfuerzos para concretar relaciones sólidas. Las acciones de Colombia se concentran en el acercamiento a países de importancia estratégica –China y Japón–; y en la participación en las actividades de los organismos de cooperación regional de la cuenca del Pacífico, con especial énfasis en el ingreso a la APEC en 2007.
- 6. Ámbito multilateral.** En los foros internacionales el país ha hecho evidente la simbiosis entre las drogas ilícitas y el terrorismo. Ha llamado la atención de la comunidad internacional sobre la necesidad de prohibir las minas antipersonales y establecer controles al tráfico de armas pequeñas y ligeras. Se ha desarrollado una activa política de explicación de la realidad nacional en los foros multilaterales.
- 7. Emigración de colombianos.** Se incrementó considerablemente en la última década, cerca de un 10% de la población colombiana se encuentra en el exterior. Las remesas de estos colombianos constituyen el segundo ingreso de divisas al país.

Fuente: Cuadro elaborado por el OPEC según datos obtenidos del documento *Diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación*.

La contextualización precedente, acompañada del análisis de las principales tendencias mundiales para el futuro, permite entonces definir la siguiente visión estratégica: **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.¹⁴

En virtud de lo anterior, la *Visión 2019* establece las líneas de acción en los ámbitos bilateral y multilateral y unos cambios institucionales para la gestión externa de Colombia en los próximos años. Las líneas de acción están estrechamente vinculadas a la localización geográfica del país en el hemisferio; en lo **bi-lateral** prescriben una mayor diversificación de las relaciones externas, la agenda temática y los interlocutores internacionales. Y en lo **multilateral** reclaman una mayor contribución de Colombia a la construcción de un orden internacional más democrático e incluyente. Finalmente, se señalan acciones para reforzar la atención de las comunidades colombianas en el exterior.¹⁵

En cuanto a los cambios institucionales requeridos se proponen acciones encaminadas a expandir la cobertura de la diplomacia bilateral, reforzar la gestión multilateral e interactuar con otros actores internacionales y fortalecer el recurso humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, en particular la carrera diplomática y consular.¹⁶

Tal como está planteada la propuesta es oportuno realizar algunas reflexiones. En primer lugar, es interesante subrayar la *relación entre política exterior como una estrategia del Estado al servicio de los ciudadanos*; aspecto que ha sido singularmente desplazado en la concepción habitual del diseño de la política exterior y que toma un carácter distintivo en esta iniciativa. En efecto, esta relación permitiría reconocer que la política exterior es un servicio que el Estado brinda a los ciudadanos en su relación con el mundo externo y, segundo, que debe administrarse con criterios de calidad basados en el mérito profesional de los representantes del Estado, la fijación de metas y la evaluación de resultados, tal como lo hacen las organizaciones modernas de carácter público o privado.

De hecho, este aspecto tiene una profunda relación con las presiones e influencias resultantes del proceso de globalización. Los ciudadanos, en virtud de las expectativas que se generan en el ámbito externo, le exigen al Estado respuestas oportunas tanto en sus estrategias externas de política como a sus representantes en el extranjero.

Una lista parcial de las expectativas que tiene la sociedad sobre los operadores de la política exterior podría ser: administrar los procesos re-

¹⁴ Comparar Ministerio de Relaciones Exteriores, *Diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación*, p. 9.

¹⁵ Ver: las líneas de acción en el Anexo 1 del presente documento.

¹⁶ Ver: los detalles de la propuesta institucional en el Anexo 2 del presente documento.

sultantes de la globalización, influir en la preservación de la paz interna e internacional, apoyar los planes de desarrollo económico, abrir mercados a las exportaciones, mantener buenas relaciones con los vecinos, divulgar los símbolos de la identidad nacional, proteger a los nacionales en el exterior y posiblemente direccionar sus remesas de dinero hacia proyectos sociales de interés colectivo.

Vale decir que en Colombia estas expectativas hace tiempo sobrepasaron la capacidad de gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores, tradicionalmente encargado de coordinar las relaciones externas. En su lugar, han surgido diversas instancias del Estado que desarrollan actividades puntuales de carácter externo: los ministerios de defensa, de comercio, de hacienda, de protección social y de medio ambiente, incluso el área de cooperación internacional se tramitan en una oficina directamente adscrita a la Presidencia. Es evidente que se presenta un fenómeno de fragmentación en el diseño y la ejecución de esta política, lo que en su debida proporción ya debería considerarse como una de las características de la política exterior colombiana.

De la misma manera, esta circunstancia reclama la apertura de procesos de planeación participativa para el diseño de la política exterior que permitan leer y considerar las verdaderas necesidades de los actores locales y regionales respecto a su interacción con el medio externo. Algunos países ya han generando los espacios de interacción ciudadana para tal fin. Por ejemplo, en una consulta hecha a diversas regiones del Ecuador a comienzos del presente año con miras a establecer prioridades de política exterior, se encontró que los residentes de Guayaquil tenían una clara preferencia por acciones de carácter económico, los de Manta pedían iniciativas dirigidas hacia el Asia-Pacífico, y dos regiones del interior expresaban su preferencia, la una por la gestión ambiental y la otra por la política migratoria.¹⁷ La lectura y concertación de estas iniciativas dieron lugar a lo que hoy se conoce como el “Plan de Política Exterior del Ecuador, PLANEX - 2020”.

Por otro lado, en virtud del interrogante sobre la incorporación de la actual iniciativa a las instancias que se ocupan directamente de la planeación y ejecución de la política exterior; el Observatorio comparó las líneas de acción y estrategias de la propuesta 2019 con las que han sido establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo – PND¹⁸ y en el Plan Estratégico del Ministerio de Relaciones Exteriores 2006–2010.¹⁹

¹⁷ Ver: Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. *Plan de Política Exterior 2005-2020*. Quito, 2006.

¹⁸ Ver anexo 3: “Plan Nacional de Desarrollo 2006–2019, Capítulo VI, Política Exterior y Migratoria”.

¹⁹ Ver anexo 4: “Plan Estratégico del Ministerio de Relaciones Exteriores 2006–2010”.

Como es natural, estas estrategias recogen los apartes relevantes de la Visión 2019. Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo se sustenta, al igual que la propuesta 2019, en el desarrollo de nuevos paradigmas de identidad que posibiliten y reproduzcan una diferenciación política y económica del país. De la misma manera, se encuentra una gran similitud con los objetivos y líneas de acción, sobre todo en las relaciones estratégicas bilaterales, el impulso a los procesos de integración y el multilateralismo, así como el fortalecimiento de la política migratoria e institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por su parte, si bien el Plan Estratégico del Ministerio de Relaciones Exteriores 2006–2010, representa una continuidad de las estrategias y programas del periodo anterior; se encuentra una correlación con los objetivos generales de la propuesta 2019. La consolidación de las estrategias bilaterales, la diversificación de las relaciones y temas de la agenda internacional, la defensa y promoción de los intereses multilaterales, la modernización del Ministerio y el fortalecimiento de los vínculos con los colombianos en el exterior. En suma, el Plan Estratégico ha incorporado al pie de la letra, los objetivos y estrategias que se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo.

Vale mencionar que tanto en el PND como en el Plan Estratégico 2006 – 2010, la política exterior se valora como una dimensión transversal del desarrollo y como un instrumento funcional a la consolidación de la paz y la seguridad. Así mismo, se incorpora la consolidación de un enfoque de cooperación internacional que articule la Cancillería con la oficina presidencial.

Con lo anterior se quiere nuevamente enfatizar en la razón de ser de la propuesta 2019. Si la aspiración inicial era convertirla en punto obligado de referencia para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo del segundo mandato presidencial, el objetivo ha sido alcanzado a satisfacción y el país puede sentirse orgulloso de tener un plan cuatrienal en los primeros seis meses del nuevo gobierno.

No obstante, ¿dónde están los espacios para debatir acerca de la implementación de la propuesta 2019 al orden actual? La comparación del PND y el Plan Estratégico deja claro que la estrategia ya se encuentra incorporada de manera transversal. Pero ¿la sociedad está de acuerdo con una visión estratégica de inserción que privilegia el ámbito comercial? ¿No existirán otras dinámicas regionales y locales que merezcan una visión de largo plazo?

Lo anterior permitiría reafirmar algunos de los rasgos característicos de la política exterior de Colombia. En este ejercicio particular sobresale el *carácter presidencialista y la naturaleza personalista*²⁰ de la política, expresada en la firme intencionalidad del gobierno de turno en fijar los objetivos y principales estrategias de la política exterior para los próximos cuatro años.

²⁰ Ver: Ardila M., Cardona, D. y Tickner A. “El análisis de la política exterior colombiana: lugares comunes y grandes silencios”. *Prioridades y desafíos de la política exterior Colombiana*, FESCOL – HANS SEIDEL STIFTUNG, 2002, p. 17.

Desde luego, es un mandato constitucional que el Presidente de la República conduzca las relaciones exteriores del país, pero en esta ocasión es claro que se consuma el privilegio en su máxima expresión al no canalizar estrategias puntuales de concertación y consenso con la sociedad civil.

Esta circunstancia revalida el predominio de procesos cerrados y excluyentes de toma de decisiones, en los que no tienen participación algunos estamentos del sector público, entre ellos el Congreso de la República, ni actores de la sociedad civil, tal como ya ha sido señalado por varios autores.²¹

Vale decir que la iniciativa que se propone en el documento 2019 de proyectar una política de largo plazo con sentido de Estado indica que la puerta está abierta para superar algunas de estas deficiencias y parecería el tiempo oportuno para revertir estas tendencias que han limitado la proyección externa de nuestra nación. Tal como lo señalan Ardila, Cardona y Tickner:

Esto resulta indispensable no sólo para evitar fracturas internas sino para fortalecer la capacidad negociadora del Estado colombiano. Por su parte, la ampliación de espacios públicos de debate sobre los problemas internacionales es menester para pasar de una política exterior para el Estado a una política exterior para la sociedad.

Por ejemplo, si bien se da prioridad a la necesidad de reforzar los vínculos de los colombianos en el exterior; valdría la pena integrar como alternativa estratégica la necesidad de reforzar los vínculos con los ciudadanos en el interior, con el fin de abrir las posibilidades de participación y concertación en el diseño de la política exterior.

Esto evitaría los fenómenos de *diplomacias paralelas*,²² *la fragmentación de la política exterior*²³ y *la poca receptividad de la sociedad colombiana en los fenómenos internacionales*,²⁴ aspectos que desafortunadamente han influido en el sentido mismo de la proyección e inserción internacional del país.

Se destaca la inclusión del componente de cooperación internacional como objetivo prioritario de la política exterior, aspecto incluido tanto en el PND como en el Plan Estratégico del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto intentaría reconciliar parte de la fragmentación que se ha producido en las

²¹ Ver: Ardila, Cardona y Tickner, “El análisis de la política exterior colombiana: Lugares comunes y grandes silencios”, p. 30.

²² Al respecto pueden encontrarse estudios como: Torrijos, V. “La diplomacia centrífuga, preámbulo a la política exterior de las regiones”, Revista Desafíos, 2, (2000), Grupo de Estudios Regionales, *Opciones políticas de internacionalizar las regiones*, Memorias II Encuentro Nacional de Profesiones Internacionales, Universidad del Rosario, agosto de 2003.

²³ Ver: Cardona, D. “Colombia: Una política exterior hacia el futuro”. *Colombia: Entre la inserción y el aislamiento*, IEPRI, Siglo De Hombres Editores, 1997.

²⁴ Ver: Ardila, Cardona y Tickner, “El análisis de la política exterior colombiana: lugares comunes y grandes silencios”.

últimas administraciones, ya que desde la gestión anterior el Ministerio de Relaciones Exteriores estableció un programa para fortalecer la estructura institucional de cooperación internacional a través de la ACCI y en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación.²⁵

2. La prospectiva como enfoque metodológico

Si bien el diseño de una política exterior de largo plazo se nutre, como hemos visto, de un estudio de las tendencias mundiales; consideramos interesante explorar la visión de los futuros posibles que puede brindarnos la metodología prospectiva. La palabra prospectiva viene del latín *prospiciere* que significa *ver adelante, ver a lo lejos, ver a todos lados, a lo largo a lo ancho, tener una visión amplia*. Conceptualmente significa, *lo que concierne al porvenir, lo que concierne a la inteligencia cuando está orientada al porvenir*.²⁶

Según Michel Godet, uno de sus principales expositores, la prospectiva es una reflexión para iluminar la acción presente con la luz de los futuros posibles. Busca una forma de deliberación colectiva “de una movilización de mentalidades frente a los cambios del entorno estratégico”.²⁷ Para Juanjo Gabiña es una disciplina previa a la acción que ilumina, disminuyendo riesgos e incertidumbres, la toma de decisiones; no tiene como objeto predecir el futuro sino que su misión es ayudar a construirlo.²⁸

Así, como hemos escuchado o leído alguna vez, *la prospectiva es el reflector, las luces más altas que nos permiten mirar más allá de donde ven los ojos*.²⁹ Es la herramienta que nos permitirá pensar en tiempos complejos de estructuras sistémicas,³⁰ nos permitirá analizar los diferentes niveles del entorno, el hecho dentro de su contexto y tener múltiples interpretaciones a partir de la

²⁵ Ver: Cardona, D. “Los instrumentos de inserción internacional y la política exterior: Hacia una diplomacia integral”. *Colombia y su política exterior hacia el siglo XXI*, FESCOL, CEREC, 2005, p. 377.

²⁶ Ver: Baena, G. *La prospectiva política: Guía para su comprensión y práctica*. Universidad Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2004, p. 8.

²⁷ Ver: Godet, M. *De la anticipación a la acción*. Colombia, Editorial Alfa Omega, 1996.

²⁸ Ver: Gabiña, J., “Conceptos básicos de prospectiva”. *Análisis del Siglo XXI: Concepto de Prospectiva, escenarios y tendencias que permiten hacer un análisis del próximo siglo*. Bogotá: Editorial Alfa Omega, 1998, p. 8.

²⁹ Ver: Baena, *op.cit.* p. 2.

³⁰ Para Baena Paz “Un sistema es un conjunto de elementos, materiales o no, que dependen recíprocamente los unos de los otros constituyendo un todo organizado. Todo conjunto social constituye un sistema [...]. Las estructuras de un sistema son una red de relaciones entre sus elementos, inmersa en una dinámica; lo más interesante de un análisis es precisamente considerar esa dinámica de interacciones entre el todo y sus partes [...]. Y es que cada vez los problemas que tenemos son más complejos y difíciles de entender; el análisis de estos sistemas nos permite entender mejor lo que sucede y planear lo que puede suceder, o lo que queramos que pase, el mejor futuro dentro de las condiciones en las que estamos.” Comparar Baena, P. *La prospectiva política: Guía para su comprensión y práctica*, 2004, p. 42.

construcción de escenarios, desde los cuales se pueden tomar decisiones. En este sentido, se convierte en un componente esencial de la planeación.³¹

La prospectiva es diferente a la estrategia

La prospectiva se desenvuelve en el *tiempo de la anticipación* y trata de determinar lo que puede ocurrir en un horizonte de tiempo determinado. La estrategia se desenvuelve en el *tiempo de la preparación de acciones*, es decir, en la elaboración y la evaluación de las opciones estratégicas posibles con objeto de prepararse a tiempo ante los cambios esperados o para provocar los cambios deseables que más benefician a los actores involucrados.³²

Así, la prospectiva responde a la pregunta *¿qué puede ocurrir?* mientras que la estrategia responde a la pregunta *¿qué puedo hacer?*³³ Por tanto, si la primera es el potente faro que ilumina el camino; la segunda se convierte en los pasos que se deben dar para llegar al punto final de la luz.

Si bien el método prospectivo se organiza en torno a dos corrientes principales: *La tendencial o determinista*³⁴ y *la voluntarista*;³⁵ en los últimos años la corriente voluntarista ha tomado más fuerza entre los principales sectores académicos, políticos y sociales. Aunque los análisis de tendencias pueden orientar el rumbo de algunos fenómenos esto ha llevado a conclusiones respecto del futuro un poco fatalistas y deterministas.³⁶ Al respecto, M. Godet menciona que “en el fondo la constatación de la tendencia induce a concluir que tales líneas de fuerza se van a perpetrar en el futuro a menos que las rupturas sean tan fuertes que las logren destruir.”

Por su parte, Bertrand de Jouvenel señala que “el futuro no se puede reducir a una realidad única y lineal, que sería a donde nos conduciría el escenario de

³¹ Comparar Baena, P. *ibíd.* p. 8.

³² Gabiña, J. *op. cit.* p. 8.

³³ Gabiña, J. *ibíd.* p. 8.

³⁴ También conocida como la Escuela Norteamericana. La corriente tendencial supone métodos propios como las técnicas de proyección sustentadas en la detección de tendencias, que son fenómenos que muestran un comportamiento creciente o decreciente verificable históricamente. Busca estudiar el futuro sólo para conocerlo, se conoce como Future Studies, y se refiere a todo tipo de indagación que tiende a mejorar nuestro conocimiento sobre el futuro. Comparar Baena, La prospectiva política: Guía para su comprensión y práctica, 2004, p. 33.

³⁵ También conocida como la Escuela Europea. La corriente voluntarista, se sustenta en la idea de que el futuro no se prevé sino que se construye. Busca comprender el futuro para influir en él, para transformar la realidad y tomar decisiones desde ahora que nos sirvan para llegar al futuro deseado. Comparar Baena, La prospectiva política: Guía para su comprensión y práctica, 2004, p. 34

³⁶ Entre los análisis basados en los métodos de tendencias se pueden reseñar: Bell, Daniel, El advenimiento de la sociedad industrial, 1973; Toffler, Alvin, El shock del futuro, 1980; El informe global 2000 de Estados Unidos, que tiene un enfoque pesimista del futuro; El neomaltusianismo del club de Roma y las obras de Meadows y Jay Forester. Comparar Mojica, Francisco José. Determinismo y construcción de futuro, En: López Segrera, Francisco y Filmus, Daniel (compiladores), América Latina 2020: Escenarios, alternativas, estrategias, Temas Grupo Editorial SRL, Buenos Aires Argentina, 2000.

las tendencias, sino que es necesario concebirlo como una realidad múltiple, de tal manera que estando en el presente podemos asumir que existe, no uno, sino muchos futuros posibles. Lo que él denomina *Futuribles*.³⁷

Por ello, los voluntaristas consideran que el *futuro se construye*. Gastón Berger considera la prospectiva como una actitud mental de concebir el futuro para obrar en el presente. De ahí que el principal sujeto participante en este proceso sea el *hombre colectivo*; es decir, los grupos humanos que se unen para defender sus intereses y que obran utilizando el grado de poder que cada uno ejerce.³⁸

El universo de futuros posibles o escenarios

La principal tarea de la prospectiva es determinar el abanico de los futuros posibles, seleccionar los realizables y elegir el deseable.³⁹ Para J. Gabiña esto se hace mediante el sistema de vigía prospectiva, el cual implica una evaluación permanente y simultánea de tendencias fuertes, de las ideas y de hechos portadores de futuro. Los hechos portadores de futuro pueden ser ínfimos en sus dimensiones actuales, pero inmensos en cuanto a sus consecuencias futuras.

Los *futuros posibles* son llamados por F. Mojica *escenarios*. El escenario es una imagen de futuro de carácter conjetural que supone una descripción de lo que pasaría si llegase a ocurrir, e involucra algunas veces la precisión de los estadios previos que se habrían recorrido, desde el presente hasta el horizonte de tiempo que se ha elegido.⁴⁰

Para M. Godet el diseño de escenarios debe cumplir tres condiciones:

- **Coherencia**, es decir que el relato debe estar articulado de manera razonable y lógica.
- **Pertinencia**, significa que los estadios previos deben estar articulados al tema principal y no a otro concepto.
- **Verosimilitud**, lo cual implica que las ideas que contenga el relato deben pertenecer al mundo de lo creíble.⁴¹

La corriente voluntarista indica que estos escenarios son *alternos*. Lo que quiere decir que además de lo probable existen otras alternativas que se podrían explorar.⁴² Según F. Mojica “La comparación de las consecuencias de cada uno de ellos, incluyendo al *escenario probable*, nos permite determinar lo que sería más conveniente para nosotros. La imagen que elijamos se llamará *escenario*

³⁷ Mojica, F. *Determinismo y construcción de futuro*, 2000, p. 120.

³⁸ Mojica, F. *Determinismo y construcción de futuro*, 2000, p. 117.

³⁹ Gabiña, J. *Conceptos básicos de prospectiva*, 1998.

⁴⁰ Mojica, F. *Determinismo y construcción de futuro*, 2000, p. 119.

⁴¹ Mojica, F. *Determinismo y construcción de futuro*, 2000, p. 119.

⁴² Mojica, F. *Determinismo y construcción de futuro*, 2000, p. 119.

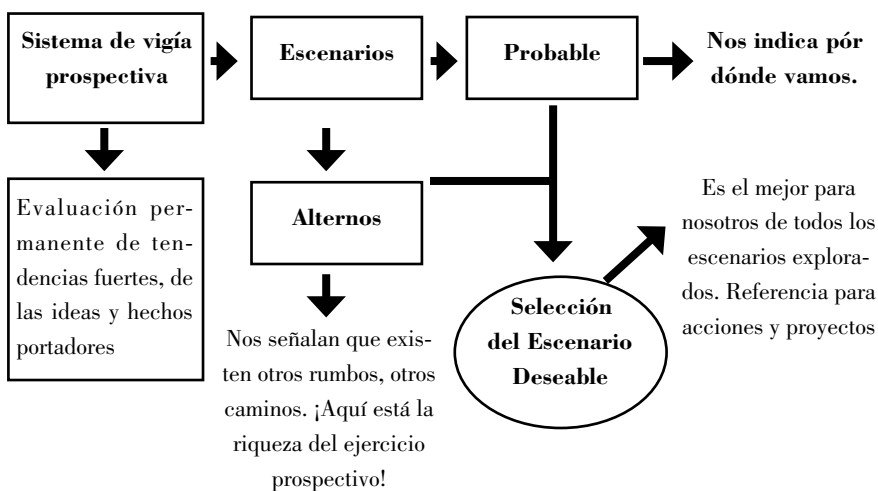
apuesta que generalmente presenta rupturas con el escenario probable y es el mejor, para nosotros, de todos los escenarios exploratorios.”⁴³

Este escenario, también llamado *deseable*, alberga lo que quisiéramos que fuera el futuro y va a servir de referencia para emprender hacia él acciones y proyectos que permitan lograr metas significativas.⁴⁴ De esta manera:

La riqueza de un ejercicio prospectivo reside en la detección y diseño de los escenarios alternos, por cuanto el escenario probable nos indica para dónde vamos. Pero para dónde vamos no es necesariamente para dónde queremos ir. Los escenarios alternos nos señalan que existen además otros rumbos y caminos, cuyo análisis nos facilita escoger el mejor.⁴⁵

En suma, podríamos visualizar este ejercicio así:

Gráfica 1. Visualización del ejercicio prospectivo



Fuente: Autores

Los obstáculos del enfoque prospectivo

A pesar de lo interesante que pueda parecer el enfoque, son varios los obstáculos que aparecen cuando se considera la posibilidad de utilizarlo. Baena Paz nos enumera los siguientes:

⁴³ Mojica, F. *Determinismo y construcción de futuro*, 2000 p. 120.

⁴⁴ Mojica, F. *La Prospectiva: técnicas para visualizar el futuro*, Bogotá: Legis, 1992, p. 2.

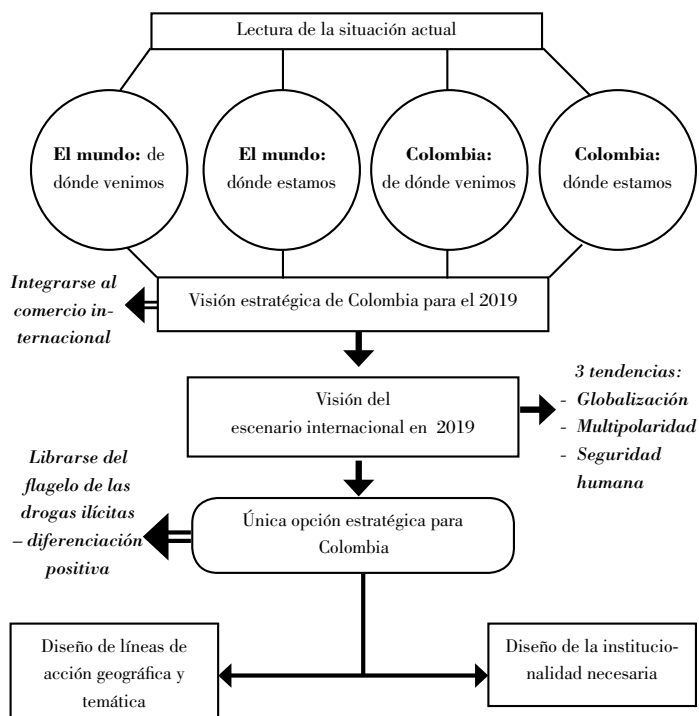
⁴⁵ Mojica, F. *Determinismo y construcción de futuro*, 2000, p. 120.

1. Información fragmentaria, lenta y contradictoria.
2. Modalidades de decisión inmediatistas y administración en crisis e incertidumbres inadecuadas.
3. Presiones y restricciones coyunturales.
4. Insuficiencias en la educación científica.
5. Tendencia a la ideologización a expensas del análisis.
6. Y el obstáculo más difícil de vencer, que está en la mente, el escepticismo, el pesimismo y la incredulidad.

2.1. El enfoque de la propuesta *Visión Colombia: 2019*

Esta breve explicación de la metodología prospectiva nos invita a preguntarnos sobre el enfoque que nos ofrece la propuesta 2019. En suma, se puede inferir que se desarrolla a partir de la siguiente estructura:

Gráfica 2. Diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación
Estructura Propuesta 2019



Al estudiar cada componente de la propuesta 2019 se encuentran las siguientes características:

Respecto a la lectura de la situación mundial, de dónde venimos y dónde estamos, se percibe un énfasis en aspectos de carácter económico. Se da relevancia a los aspectos positivos del fenómeno de la globalización, pero no se consideran sus consecuencias negativas como las desigualdades evidentes entre países desarrollados y en desarrollo. En este sentido, no se encuentra una visión de la situación social del mundo, o por lo menos de la región latinoamericana que pueda también servir de marco orientador. De la misma manera, la distribución de poder, países dominantes y bloques en el escenario internacional, se establece bajo criterios de naturaleza material, económica y comercial.

Respecto a la lectura de la situación de Colombia: De dónde venimos, se observa una descripción parcial de las características de la política exterior colombiana. Sólo se enumeran los aspectos positivos de la misma, pero no se mencionan aspectos negativos que deben ser incorporados para un análisis certero de nuestra gestión exterior, como lo son el creciente fenómeno de fragmentación de la política, la ausencia de procesos participativos de formulación y el débil papel articulador del Ministerio de Relaciones Exteriores de las necesidades nacionales, regionales y locales.

Igualmente, en la descripción de Colombia: *Dónde estamos*, el documento privilegia la lucha global contra el terrorismo como la principal influencia externa de carácter político que puede afectar al país. En este sentido no se profundizan otras variables internacionales que pueden condicionar el escenario doméstico. Así mismo, esta lectura privilegia criterios económicos y alianzas comerciales, lo que parece ser la visión de *inserción internacional* que maneja el documento.

Tomando estos elementos y variables que privilegian lo económico se establece la visión estratégica de Colombia para el 2019, que, como ya se ha visto y era de esperarse, pretende una integración al *comercio internacional*. Correspondiente con ello, la *visión del escenario internacional para el 2019* se sustenta en el predominio de tres tendencias que determinarán las oportunidades del país y sus cursos de acción: la profundización de la globalización, la consolidación de un escenario multipolar y la evolución del concepto de seguridad humana. Desde luego, esta visión del mundo sólo da paso a los efectos positivos de la globalización, la conformación de alianzas comerciales y bloques económicos.

En síntesis, se podría inferir que el documento privilegia una visión económica que pretende constituirse en la única alternativa y herramienta para insertarse al mundo. Los autores, quizás guiados por las necesidades de la planeación económica, han hecho explícita esta visión, cerrando los ojos o no queriendo ver las otras aristas del proceso, tanto lo positivo como lo negativo.

En este sentido, el documento se desarrolla a partir de una sola línea argumentativa, construyendo un escenario, que a su juicio, es el más probable para desarrollar las estrategias y acciones necesarias con el fin de alcanzar lo que se ha establecido como meta fundamental. El enfoque es claramente unidimensional y determinista, prima la ideologización a expensas del análisis, y sucumbe ante las presiones y restricciones coyunturales. En palabras de Godet, pareciera ser que, hasta el momento, hemos enfrentado el futuro como diligentes *vendedores de seguros*.⁴⁶

Al respecto vale preguntarse: ¿Estamos viendo sólo lo que queremos ver? ¿Tenemos una comprensión integral de los posibles escenarios del futuro? ¿Hemos escogido el que resulta más adecuado? ¿Esta visión nos garantiza una inserción internacional exitosa?

En esencia, el documento 2019 necesita ampliar su visión en toda su estructura. Esto le permitirá considerar no sólo lo que los actores gubernamentales quieren o desean ver, sino los elementos y dimensiones que pueden influir de manera determinante en la conformación y ejecución de este proyecto.

Si visualizamos este ejercicio como un cono o un colador, podemos observar que el diagnóstico, *de dónde venimos y dónde estamos*, atraviesa la rejilla del *escenario internacional en el 2019*, destilando de allí la visión y opción estratégica para Colombia. Es decir, que en cierta medida, ésta visión internacional predetermina las opciones planteadas. Pero ¿este escenario internacional es el único posible?, ¿es el más probable? o ¿es un escenario alternativo?

La prospectiva pueda ayudarnos a responder estos interrogantes. Existen en el mundo reconocidos institutos que realizan ejercicios de prospectiva con la intención de iluminar a los tomadores de decisión y a los diferentes planificadores en cada ámbito o área específica. Estos ejercicios orientan naciones, empresas y organizaciones de todo tipo, permiten fijar estrategias de largo plazo con mayor certeza de las dimensiones y variables que pueden incidir en esta construcción de futuro.

Usualmente estos estudios identifican los principales rasgos y desafíos de la situación actual, incluyendo los actores predominantes, con el fin de establecer los elementos necesarios para la construcción de escenarios.⁴⁷ A continuación

⁴⁶ M. Godet señala cuatro actitudes para enfrentar el futuro: El avestruz, que cierra los ojos frente al futuro; El bombero, que cuando el futuro llega es cuando lo enfrenta; El vendedor de seguros, actitud preactiva, tomaremos algunas previsiones ante lo que se viene como inevitable; y el prospectivista proactivo, el audaz, el que va más allá, hacia la construcción de los futuros y toma decisiones sobre aquél que puede parecer menor.

⁴⁷ Entre los institutos y asociaciones dedicadas al estudio prospectivo se pueden señalar: World Future Society – WFS, el cual cada año organiza una conferencia y publica *Futurist Update, News and Previews, la Revista Futurist, con un anexo de los pronósticos “Outlook”*; The World Future Studies Federation – WFSF; El club de Roma; la Red Latinoamericana de estudios prospectivos; el Centro Latinoamericano de Globalización y Prospectiva; el Proyecto Millenium de la AC/ UNU

presentaremos algunos estudios prospectivos con la idea de complementar la visión del documento 2019, tanto en su fase dónde estamos como es su visión futura del escenario internacional.

3. Escenarios prospectivos de América Latina

3.1. La visión del National Intelligence Council

El *National Intelligence Council* –NIC– es una organización del gobierno de Estados Unidos dedicada a elaborar escenarios de largo plazo para las doce agencias federales que hacen trabajos de inteligencia. Cada lustro renueva las visiones a 15 años que elabora en diversas regiones del mundo, con ayuda de especialistas, académicos y funcionarios de gobierno, y consolida una visión de conjunto 2020 que está libremente disponible en la red electrónica.⁴⁸

El NIC construye una serie de escenarios regionales y mundiales altamente probables, poco probables o con hechos de gran impacto en el mundo que pueden afectar las regiones de manera diferente. A continuación se exponen los escenarios planteados:

Escenarios altamente probables

- Falta de resultados socioeconómicos. Desencadenará en la mayoría de los países latinoamericanos una seria crisis de gobernabilidad democrática, lo cual hará que América Latina siga perdiendo prioridad en el escenario internacional, y por ende, se disminuyan sus caminos para fortalecer la gobernabilidad e insertarse en la globalización.
- Falta de credibilidad política. Generará la creación y aumento de los liderazgos populistas y carismáticos, poco dispuestos al desarrollo de las instituciones, esta situación será más frecuente en países sudamericanos, caribeños y centroamericanos.
- Casos alentadores. Habrá buen fortalecimiento de las instituciones, adaptación a la globalización y aumento de la gobernabilidad democrática en Chile, México, Costa Rica, Brasil y Uruguay.
- Casos preocupantes. En países como Venezuela, Paraguay, Bolivia, Guatemala el estancamiento económico, la crisis política y la conflictividad interna serán factores determinantes para el desarrollo social, económico y político de la región. Esto podría generar una crisis profunda de la institucionalidad democrática, con una fuerte presencia de las fuerzas militares. Lo que a su vez generaría fuertes tensiones entre Estados vecinos aumentando la sensación de riesgo y/o amenaza a la seguridad nacional de los Estados fronterizos de estos países.

-American Council For The United Nations University, el cual publica el Estado del Futuro cada año; el Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia; Futuribles International.

⁴⁸ Puede consultarse en: www.dni.gov/nic/NIC-2020-project.html

- Papel de Brasil. Buscará consolidar un rol regional que comprometa menos el papel y presencia de Estados Unidos en la región. Este rol de Brasil dependerá no sólo de sus condiciones internas sino también del nivel del involucramiento que Estados Unidos decida tener en la región. En ese sentido, es clara la intención de Brasil de lograr proyectar la región sudamericana como una alternativa y escenario de inserción e integración más cercano a los demás países latinoamericanos.
- Países andinos. Debido a la profunda crisis institucional se podría presentar una eventual intervención internacional. La presencia de actores militares y, en este caso de fuerzas extranjeras, profundizará las tensiones existentes entre países de la región andina.

Escenarios poco probables

- Un eventual colapso financiero de Brasil. Aunque es un escenario poco probable tendrá grandes consecuencias en la región. Por un lado, se incrementaría el papel de Estados Unidos, teniendo la posibilidad de actuar más fuertemente en Sudamérica. MERCOSUR quedaría muy debilitado, lo cual obligaría a sus miembros a acudir a tratados bilaterales con el resto de las potencias mundiales y de alguna forma diversificar las relaciones con los Estados Unidos.
- Proliferación de gobiernos radicalizados y anti-norteamericanos. Este escenario, producto en gran medida de todas las condiciones desfavorables expuestas anteriormente, generaría un aumento y/o refuerzo de algunos gobiernos de izquierda radicalizada o nacionalistas en el hemisferio, con especial énfasis en Brasil y México. Sería de esperarse que este colapso financiero y político genere un aislamiento internacional, el aumento del empobrecimiento y una fuga de capitales que a la postre se traduzca en un escenario general de ingobernabilidad en el continente.

Escenarios de muy alto impacto

- Otro atentado terrorista como el 11 septiembre en Estados Unidos desplazaría por completo la prioridad que se le asignado a América Latina, lo cual implicaría eventuales tensiones políticas económicas e incluso sociales. Es decir, el tema de la seguridad se reafirmaría a través del endurecimiento de políticas migratorias y fronteras agresivas para los latinoamericanos.
- Una posible intervención militar en Cuba, sería factible siempre y cuando se tenga en cuenta el contexto de la guerra antiterrorista mundial emprendida desde hace varios años por los Estados Unidos. Esto generaría una fuerte reacción anti-norteamericana en el resto de América Latina con serias consecuencias políticas, lo cual favorecería el intento de Brasil de convertirse en el actor principal de la subregión sudamericana.
- La posible legalización de la droga cambiará el escenario “tradicional” e internacional del mapa del narcotráfico. Lo anterior sustituiría los insumos para la elaboración de la pasta de coca, por lo que los narcotraficantes verían una alternativa y nueva posibilidad de ampliar el mercado de las drogas a partir de nuevos insumos, llegando a una reducción considerable de los precios finales de la droga lo cual afectaría las economías de los países dependientes

de este tipo de economía y se quebraría la lógica de las guerrillas colombianas dando paso a un posible escenario de resolución del conflicto.

- Fuentes alternas de energía. Dada la crisis actual del petróleo como fuente energética, y los problemas que se han venido presentando con Venezuela, podría generarse un eventual reemplazo de este recurso energético por fuentes renovables de energía. En ese sentido, se alteraría la matriz política de varios países dependientes de la petroeconomía como Medio Oriente y Rusia, y, por extensión, sumiría en crisis a Venezuela, México, Ecuador.
- Los desastres naturales de alto impacto o efectos del cambio climático, tendrían un alto impacto socioeconómico en todas las regiones, especialmente las más vulnerables y expuestas a estos riesgos de carácter ambiental. En ese orden de ideas, se generaría una dependencia de la producción de materias primas, lo cual se traduce en un círculo vicioso que hará vulnerable al ecosistema. A este respecto, los Estados deberían propender por acoger medidas, planes de acción común, o establecer una agenda común de seguridad que abarque los temas ambientales con el fin de diseñar una política de cooperación regional provechosa, entendiendo la disparidad e inequidad de recursos entre los diferentes Estados latinoamericanos.
- Posible enfrentamiento China-India. El proceso de levantamiento de los dos gigantes podría revertirse y generar una crisis. Esto acarrearía una desestabilización regional en materia económica por la caída de los precios internacionales de commodities y presentaría una desaceleración del crecimiento y del comercio mundial. Se desencadenaría una ola incontrolable de migrantes hacia Latinoamérica, lo cual sería para la región un problema demográfico considerable, teniendo en cuenta que Asia representa el 60% de la población mundial. Ni el hemisferio occidental, ni mucho menos América Latina, estarían preparados para afrontar una migración de tal magnitud, dadas los bajos índices de desarrollo económico y social y los altos niveles de pobreza en Latinoamérica.

3.2. La visión prospectiva del Proyecto Millenium de Naciones Unidas

Título / Institución / Autor del ejercicio prospectivo

<p>Estado del Futuro 2005 y 2006 Versión 2005: Jerome Glenn y Theodore J.</p>	<p>Gordon. Versión 2006: Jerome Glenn y Ted Gordan. Proyecto Millenium – Naciones Unidas. Rasgos y desafíos globales:</p>
<ul style="list-style-type: none"> • La brecha digital continua cerrándose, ayudando a democratizar la economía del conocimiento. Aprox. el 15 % del mundo está conectado a la Internet. Una carrera mundial para conectar todo lo no conectado aún está empezando, y la gran riqueza se generará completando los enlaces entre sistemas. 	

Continúa...

- El explosivo crecimiento económico registrado en las últimas décadas ha producido un cierto incremento en la expectativa de vida, el alfabetismo, el acceso a servicios de agua potable y saneamiento[...] Sin embargo, hasta que no se acuerde y ponga en práctica una estrategia global de asociación entre ricos y pobres que aplique las fuerzas del mercado libre basadas en reglas éticas, las disparidades pueden aumentar desatando una migración creciente desde las áreas pobres a las ricas y una compleja variedad de conflictos y problemas humanitarios.
- Las brechas del ingreso se están ampliando entre 53 países, que representan el 80% de la humanidad. Cerca de 2,5 billones de personas (40% del mundo) vive con \$ 2 dólares o menos por día. El crecimiento económico para la liberalización del comercio puede volverse un desastre para los países más pobres que no sean capaces de competir contra el crecimiento de alta tecnología, las habilidades y los bajos salarios industriales en China e India.
- Los consumos humanos son ahora 23% más grandes que la capacidad de la naturaleza para regenerar o absorber nuestra “huella ecológica”. Los niveles de bióxido de carbono son más grandes que en cualquier tiempo en los últimos 650.000 años. La seguridad ambiental se está convirtiendo en el principal tema de la agenda global para muchas personas en el mundo.
- La Evaluación del Ecosistema del Milenio ha encontrado que el 60% de los sistemas en que se apoya la vida se ha agotado o está a punto de colapsar. Las declaraciones de los líderes mundiales sobre el desarrollo sustentable no han conducido hacia medidas de acción suficientes para cambiar esta tendencia.
- Las reservas de agua están bajando en cada continente, el 40% de la humanidad obtiene su agua de fuentes controladas por dos o más países, mucha de la tierra agrícola se está volviendo salobre y la urbanización está incrementando las demandas de agua más rápido de lo que pueden abastecer muchos sistemas. La provisión de agua deberá aumentar, no simplemente redistribuirse.
- Para 2050 se espera que la población del mundo de 6,53 billones crezca a 9 billones, antes de que para 2100 decaiga rápidamente a 5,5 billones. Esto presume, como supuesto inigualable, que en próximo siglo no habrá más descubrimientos científicos y tecnológicos importantes afectando la longevidad. La civilización tendrá que adaptarse a un mundo en donde la gente anciana será la mayoría.
- La OMS se ha visto obligada a adoptar regulaciones internacionales más rigurosas debido a la amenaza de nuevas enfermedades y a la reaparición de otras, además de microorganismos resistentes a las drogas.
- Queda aún por acordar en el mundo sobre cuándo se considera correcto usar la fuerza para intervenir en los asuntos internos de un país que está poniendo en peligro de un modo significativo a su propia población o a personas de otros países.
- Se pronostica que la demanda mundial de energía se incrementará en un 60% en el periodo 2002 a 2030, lo que generará nuevas inversiones de alrededor de US \$ 568.000 millones al año para satisfacerla.
- La velocidad con que cambiará la ciencia y tecnología durante los próximos 25 años necesitará crear una organización internacional de Ciencia y Tecnología que se ocupe de los desarrollos mundiales del conocimiento.

3.3. La visión de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas

<p>Título / Institución / Autor del ejercicio prospectivo</p>	<p>Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe. Coordinación CEPAL – Naciones Unidas</p>
<p>Cinco años después de trazar los objetivo de desarrollo del Milenio, América Latina tiene los siguientes resultados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La meta de la pobreza extrema es insuficiente. A pesar de haber registrado algunos notorios adelantos en materia social, América Latina y el Caribe sigue siendo la región más inequitativa del mundo. La pobreza afecta al 43% de la población, incluido un 19% que vive en extrema pobreza. • La región esta en vías de cumplir las metas sobre el hambre. • Los problemas más apremiantes son: insuficiencia de empleos y baja calidad de los mismos. La mayoría de la población está ocupada en el sector informal urbano y en actividades agrícolas de baja productividad (la mitad del empleo en la región). • Degradación ambiental <p>Los desafíos que tiene la región son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducción a la mitad de la pobreza extrema para 2015: exige un crecimiento económico rápido y sostenido, en promedio un 2,9% por habitante en la próxima década. • Crecimiento con equidad: los países tendrán que realizar cambios institucionales que permiten colocar a las políticas sociales en el centro de las estrategias de desarrollo. • Invertir en capital humano: programas sociales como las transferencias monetarias condicionadas para asegurar la atención a la salud y educación. • Consenso: realizar un nuevo pacto fiscal y asegurar el uso eficiente de los recursos del Estado. • Conclusión exitosa de las negociaciones Doha para el desarrollo: esto permitirá más acceso a la región a los mercados de los países desarrollados, dando énfasis en productos agrícolas. <p>Contexto demográfico: en el corto y mediano plazo se espera un mayor crecimiento absoluto de la población activa: el 76% del total de la población está entre los 30 y los 69 años. Esto se considera un Bono demográfico o Ventana demográfica. <u>Es una oportunidad transitoria y única para las economías de la región.</u></p> <p>Es necesario establecer una estrategia de desarrollo integral en la que la política social y la económica son necesarias una la otra para reducir las brechas y generar crecimiento. Dejar la visión uniforme y lineal del desarrollo económico que propugnaba una agenda única, independiente de las instituciones, de las realidades sociales y de la historia del desarrollo de cada país.</p>	

Continúa...

<p>Se impone en la agenda global:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un accionar común destinado a fortalecer el sistema de Naciones Unidas, a través de una reforma integral que pueda aumentar su capacidad de acción. • Lograr progresos en el sistema multilateral de comercio el cual ha sido puesto a prueba por acuerdos regionales y bilaterales que no siempre son compatibles con los acuerdos multilaterales. • Cumplimiento de acuerdos respecto a la sostenibilidad ambiental. • La creación de una institucionalidad adecuada para mejorar problemas vinculados con migraciones internacionales. <p>Se impone en la Agenda regional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El fortalecimiento y profundización de los acuerdos subregionales. Se necesita voluntad política para generar medidas concretas de liberación comercial. Se debe trabajar en la institucionalidad regional para propósitos bien definidos en donde los países vayan cediendo cuotas de soberanía. • Desarrollo de infraestructura regional que favorezca el proceso de integración, con especial énfasis en el campo energético y vial. • Ampliación de los mecanismos de apoyo para los países en crisis. Profundizar mecanismos regionales de financiamiento. • Desarrollo de estrategias productivas comunes. Respecto a la innovación, la industria cultural, la inversión agropecuaria y el turismo. • Proyección de la singularidad de la región. En recursos naturales, biodiversidad, manejo sostenible de ecosistemas compartidos.
--

3.4. La visión prospectiva de la UNESCO y otros escenarios

<p>Título / Institución / Autor del ejercicio prospectivo</p>	<p>La visión de la UNESCO: Los escenarios y alternativas para América Latina y el Caribe en el horizonte 2020. Federico Zaragoza – Director General</p>
<p>Desafíos de nuestro tiempo:</p> <p>1. Desigualdad, la exclusión y la guerra: se debe volver a formular el cogito cartesiano del ciudadano del siglo XXI: participo, luego existo; si no participo, si sólo me cuentan las estadísticas o me contabilizan en las elecciones, pero no cuento en la toma de decisiones, entonces no existo realmente como sujeto de la ciudadanía.</p> <p>2. La educación como desafío auténticamente democrático: la educación no es solamente aprender a conocer, aprender a hacer o aprender a ser, sino que es también aprender a vivir juntos, a edificar la ciudad del futuro.</p>	

<p>3. La posibilidad o no del desarrollo sostenible.</p> <p>4. Saturación por información banalizada: es imperativo pasar de la era de la información a la era del conocimiento.</p> <p>5. Proyecto alternativo de orden actual.</p> <p>6. Preservación de la diversidad en el seno del proceso de globalización (con pocos globalizadores y muchos globalizados): sólo será posible si logramos gobernar la globalización, si logramos que ésta sea un proceso orientado por valores universales y no por los mercados financieros.</p>	
<p>Título / Institución / Autor del ejercicio prospectivo</p>	<p>Hacia una prospectiva participativa: esquema metodológico.</p> <p>Xavier Gorostiaga.</p> <p>En: América Latina 2020 – FLACSO - UNESCO</p>
<p><i>Estamos en un cambio de época, no en una época de cambios.</i> Esto implica la ruptura y emergencia de una nueva era histórica. Esta visión contrasta con la del Banco Mundial, la cual refleja los cambios dentro de una estructura estática donde se establecerán balanzas de poderes y equilibrio de fuerzas entre el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil.</p> <p style="text-align: center;">1950 – 1980: La era geopolítica 1980 – 2000: La era geoeconómica 2000 – 2020: La era geocultural</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las redes de la sociedad civil se han ido consolidando en medio de contradicciones, logrando una mayor representatividad, legitimidad social y oficial, fortaleciendo el consenso emergente de los actores sociales y la incorporación de sectores anteriormente excluidos en el proceso de globalización (trabajo, medio ambiente, el género, la cultura y las nuevas generaciones) • Se percibe en los diversos continentes y sectores sociales un nuevo estilo de protesta y confrontación que busca un New Deal, una especie de contrato social global. • Este fenómeno geocultural implica una posición ética buscando una alianza de valores comunes, de intereses comunes frente a amenazas comunes. Implica un pensamiento propio más local, pero común con las grandes mayorías del mundo a pesar de las diferencias culturales, religiosas y civilizatorias. • Este consenso se encuentra en su fase inicial, es débil y desarticulado. Puede desvanecerse ante la impotencia de transformar el modelo conservador, centralizado y excluyente. • El “empoderamiento” en sus capacidades humanas y técnicas de estos actores sociales ofrece un enorme y estratégico campo de acción para los proyectos de calidad y pertinencia de los sistemas educativos. 	

3.5. Visión del mundo y escenarios de América Latina de Francisco Mojica

<p>Título / Institución / Autor del ejercicio prospectivo</p>	<p>Visión del Mundo y escenarios de América Latina. Francisco José Mojica, Fundador de la Red Prospectiva Latinoamericana. En: Ponencias IV Encuentro Latinoamericano de Estudios Prospectivos.</p>
<p>El fenómeno de la globalización trae consigo las siguientes consecuencias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fenómeno de la Competitividad. Agudizó la brecha entre los países de alto desarrollo y las naciones pobres del mundo. Se han creado indicadores, criterios y pautas para clasificar a los Estados. Esto nos muestra que existen ganadores y perdedores: el 78% del PIB mundial lo tiene el 20% de la población. El 22% del PIB mundial lo tiene el 80% de la población (países pobres). EE.UU., UE y Japón tienen el 77% del comercio mundial y el 95% de las 36.000 transnacionales existentes. 2. Debilidad del Estado–Nación. Se ha presentado un cambio en los roles: el Estado abandona su papel de proveedor de bienestar y lo pone en manos del mercado, entregando a los particulares los servicios que debería proporcionar. <p>El ajedrez de los actores sociales: (Países Ricos + OECD + OMC + Transnacionales + BM + FMI) Versus (Países Pobres + Comunidad Civil Internacional [ONG + Partidos Verdes + Grupos de DD.HH])</p> <p>La sociedad del conocimiento: Cuatro disciplinas han tomado la delantera: Informática–Robótica, Microelectrónica, Biotecnología y Nuevos Materiales. En el futuro próximo la producción científico-tecnológica estará en manos de tres grupos: EE.UU., UE y Oriente (Japón, Taiwán, Singapur, China y Corea).</p> <p>Las tecnologías del futuro: Hacia 2015 la economía estará dominada por la era del Tiempo Libre. Se estima que en EE.UU. el 50% del ingreso dependerá de actividades relacionadas con el ocio: turismo, bares, recreación y toda suerte de actividades electrónicas. Se presentará un aumento constante del tiempo libre, el 50% estará disponible.</p> <p>Revolución de la inteligencia: El valor del conocimiento: Para la elaboración de un producto se requiere 20% en materia prima y 80% de inversión en conocimiento (investigación, empaque, proceso de mercado, publicidad).</p> <p>Sociedad de la Información: Para 2010 el 80% de los empleos tendrán que ver con actividades de comunicación por medio de la red. Pero es excluyente y se condiciona por dos variables: el ingreso económico</p>	

y el nivel cultural. El 75% de los usuarios de Internet está en EE.UU., Europa y Japón; el 25%, en el resto del mundo. Son los líderes indiscutibles, a través de ellos se cataliza la venta de bienes tradicionales: toda la gama de comunicaciones y soportes de informática.

¿Y América Latina? Nuestro continente no figura competitivamente en el mercado mundial, ni en la producción de la tecnología, ni tampoco en las redes de la nueva economía.

No hemos jugado todas nuestras cartas: ¡tenemos 2!

1. La educación. Incidir en ella nos permitirá acceder a la sociedad del conocimiento, por medio de la investigación, y ser capaces de leer críticamente el desequilibrio mundial.

2. La sociedad civil. Comienza a adquirir fuerza en todas partes.

Escenarios de Futuro 20 años adelante: precisando dos categorías de variables: economía de mercado y presencia de la sociedad civil, la educación y la investigación.

Situación 1: La economía de mercado podría concluirse como la hegemonía salvaje de la oferta y la demanda en todas las situaciones del bienestar humano. Manifestación perversa del fenómeno. Presencia de la sociedad civil ineficaz por no moderar las leyes del mercado y por impartir una educación con modelos pedagógicos obsoletos que faciliten la dependencia tecnológico-científica.

Situación 2: presencia de una economía de mercado humanizada. Actuación eficiente de la sociedad civil y óptimo comportamiento de la educación y de la investigación. Cambio en la mentalidad de las personas e incidencia en la sociedad del conocimiento.

4. El posconflicto en la estrategia de política exterior

La Visión Colombia II Centenario considera en su tercer objetivo *construir una sociedad de ciudadanos libres y responsables*, la estrategia de lograr un país en paz para el año 2019. Según el documento esto se lograría a través de cinco acciones del Estado colombiano:⁴⁹

- a) Eliminar los cultivos ilícitos y la producción de estupefacientes y reducir su comercialización;
- b) Neutralizar la amenaza terrorista, defender la soberanía y la integridad territorial, y proteger los derechos y libertades ciudadanas;
- c) Desmovilizar a los alzados en armas;
- d) Superar la situación problemática en derechos humanos;
- e) Modificar las estructuras de seguridad de acuerdo con las nuevas realidades;

Lo anterior implica que antes del año 2019 se habrán recorrido las etapas normalmente asociadas a la finalización del conflicto armado en Colombia. El

⁴⁹ Departamento Nacional de Planeación, *Visión Colombia II Centenario*, Capítulo 5: Sociedad de Ciudadanos Responsables y Libres: Lograr un país en paz, pp. 277 y ss. También en: http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/2019_Libro/cap_5_lograr_pais_paz.pdf.

documento de gobierno no revela si la solución al conflicto deberá darse por la vía política o la vía militar, pero en cualquier caso se debe anticipar un escenario de posconflicto. Entre los retos que Colombia podría encontrar en este proceso, se debe prever un decidido involucramiento de los actores internacionales tanto para vigilar los compromisos acordados como para financiar la desmovilización y las reformas que surjan de un entendimiento político.

4.1. La idea de posconflicto

Según los expertos en la materia, se podría entender el posconflicto como la ausencia de circunstancias o estructuras conflictivas. Este proceso requiere un cambio tanto en los comportamientos de los actores políticos, económicos y sociales, como de los actores indirectos participantes, parte del entramado social que se ve afectado por los enfrentamientos y las constantes situaciones de crisis.

Lo anterior, requiere la participación de la sociedad en varios frentes:

- a) **Político:** por medio de la inclusión de actores,
- b) **Socioeconómico:** a través de reformas efectivas conducentes a la justicia social
- c) **Ético-jurídico:** con la implementación de verdadera justicia, conocimiento de la verdad y reparación de las víctimas del conflicto y la garantía de los derechos humanos.
- d) **Militar:** a través de la desmilitarización de zonas.
- e) **Multilateral:** comprometiendo más activa y efectivamente la participación y apoyo de las instituciones regionales e internacionales.
- f) **Cooperativo:** por medio de la actuación de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales en el proceso de la consolidación de la paz.⁵⁰

Si bien *La Visión Colombia II Centenario* considera que el escenario de posconflicto será tangible en el año 2019, esta iniciativa no incorpora los mínimos requeridos para consolidar un escenario de paz. Tanto el gobierno como la sociedad colombiana deberán enfrentarse a una serie de situaciones que determinarán el éxito o el fracaso del proyecto.

Al respecto, las situaciones más comunes que se encuentran en los procesos de negociación y construcción de paz en medio del escenario de posconflicto son las siguientes:

- a) En el *ámbito económico* se presenta un fuerte trastorno de la productividad económica y su infraestructura, rechazo al riesgo económico y disminución en las inversiones. Esta situación propicia el crecimiento de actividades económicas ilícitas, por lo general relacionadas con activi-

⁵⁰ Cárdenas, M. La construcción del posconflicto en Colombia: Enfoques desde la pluralidad, Bogotá, CEREC, FESCOL, 2003, p. 24.

dades criminales de carácter transnacional, crecimiento indiscriminado del desempleo, debilidad y poca capacidad del Estado para manejar la estructura financiera y la infraestructura económica estatal.

- b) En el **ámbito político**, es clara la debilidad de las instituciones judiciales y de policía, puede darse una reconciliación incompleta o frágil, reparto del poder dentro del proceso de reconciliación, fuerte influencia de actores políticos y económicos externos y generación de brotes de violencia por parte de actores armados que se nieguen regresar al imperio de la ley.
- c) En los **ámbitos social y de desarrollo**, uno de los escenarios más comunes es el desplazamiento forzado y descontrolado, carencia de servicios públicos, dificultad en la reintegración de la población perdida, especialmente de los jóvenes sin educación, desconfianza en toda la base social, aumento de la criminalidad organizada y alta migración rural.⁵¹

Se ha dicho que la etapa de posconflicto debe planearse incluso durante el conflicto mismo, para poder garantizar los espacios de negociación y los temas que se discutirán en la agenda. Según Natalia Springer el proceso de construcción o consolidación de la paz se transforma a la vez en un proceso de **Reconciliación**⁵² acompañado por procesos paralelos de **Desarme**,⁵³ **Desmovilización**⁵⁴ y **Reintegración**⁵⁵ (**DDR**), considerándose esta fase como “el corazón de la instauración y consolidación de la paz.”⁵⁶

Estos procesos paralelos ya se han iniciado de alguna forma en Colombia. Sin embargo, es claro que aún falta consolidar las medidas de confianza y garantizar la seguridad a quienes se han acogido al DDR y diseñar las mejores estrategias

⁵¹ United Nations Development Programme Evaluation Office, *Institutional Flexibility in Crisis and Post-Conflict Situations: Best Practices from the Field*, 2004, Capítulo 1, pp. 20 y 21.

⁵² La idea de la **reconciliación** deberá entenderse como una herramienta para la consolidación de la paz y materialización del proceso de desmovilización y reinserción de los actores armados ilegales y la participación de los sectores tradicionalmente excluidos en la toma de decisiones. Comparar Springer, Natalia, *Desactivar la guerra: Alternativas audaces para consolidar la paz*, Editora Aguilar, 2005.

⁵³ El **desarme** es definido como el proceso de recolección, control y disposición de las armas pequeñas, munición, explosivos y armamento ligero y pesado en posesión de combatientes en una zona conflictiva” se realiza exclusivamente con el fin último de restablecer las medidas de confianza y estabilidad en un ambiente incierto. Comparar: Springer, Natalia, *Desactivar la guerra: Alternativas audaces para consolidar la paz*, Editora Aguilar, 2005, p. 117

⁵⁴ La **desmovilización** se materializa inmediatamente después de que el combatiente ha entregado sus armas, y cambia su status jurídico, momento en el cual se empieza un proceso de transición hacia la desvinculación definitiva de la violencia y la reintegración social. Comparar Springer, Natalia, *Desactivar la guerra: Alternativas audaces para consolidar la paz*, Editora Aguilar, 2005, p. 153.

⁵⁵ La **reintegración** se entiende como el retorno de los combatientes y sus familias a la vida civil y a la sociedad, y se puede considerar exitosa cuando se han dado las condiciones políticas, económicas, legales y sociales necesarias que garanticen una vida digna a los excombatientes. Comparar Springer, Natalia, *Desactivar la guerra: Alternativas audaces para consolidar la paz*, Editora Aguilar, 2005, p. 245.

⁵⁶ Ramsbotham, Oliver, Woodhouse, Tom y Miall, Hugh, *op. cit.*, p. 231.

y mecanismos de la ley de justicia y paz que garanticen su extensibilidad a todos los actores armados ilegales.

4.2. La participación internacional en el proceso de posconflicto

Hasta el momento, el actual proceso de negociación, desmovilización, desarme y reinserción de los grupos paramilitares ha contado con el apoyo de una misión de la OEA. Sin embargo, es previsible que para un eventual proceso con los grupos guerrilleros se requiera una participación más amplia de los actores internacionales con experiencia en la resolución de conflictos y las etapas posteriores de mantenimiento y consolidación de la paz.

El papel de los organismos internacionales con experiencia en la negociación, desmovilización y reinserción de ex combatientes, además de generar confianza entre los actores armados, puede resultar determinante para apoyar las acciones de carácter socioeconómico necesarias para consolidar una paz negociada. En esta etapa organizaciones como el Banco Mundial, el BID y el PNUD, con su experiencia en procesos de reconstrucción de sociedades afectadas por conflictos en muchas partes del mundo pueden hacer una contribución importante a Colombia.

El caso de El Salvador nos ofrece la oportunidad de ver la participación de la comunidad internacional en el acompañamiento y vigilancia de los acuerdos de negociación que pusieron fin a un largo conflicto en la región centroamericana. Este proceso contó con la asistencia de las Naciones Unidas y del Grupo de Amigos (España, México, Venezuela y Colombia).

Por petición de las partes, Naciones Unidas estableció la misión –ONUSAL– con el objeto de verificar la aplicación de todos los acuerdos convenidos entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí. A su vez, después de terminado el conflicto armado en diciembre de 1992 la ONUSAL supervisó las elecciones celebradas con éxito en marzo y abril de 1994.

Al término del mandato de la ONUSAL, el 30 de abril de 1995, un pequeño grupo de personal civil de las Naciones Unidas –conocido como la Misión de las Naciones Unidas en El Salvador (MINUSAL)– permaneció en el país para prestar sus buenos oficios a las partes, verificar la aplicación de los puntos más destacados de los acuerdos y proporcionar información constante, precisa y fiable.⁵⁷

⁵⁷ Misión de Observadores de Las Naciones Unidas en El Salvador ONUSAL, en: http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/onusal.htm, consulta realizada el 1 de septiembre de 2006.

El caso de El Salvador fue difícil por las violaciones de derechos humanos reveladas por integrantes de las fuerzas armadas a la Comisión de la Verdad. De igual manera, la tarea de reforma socioeconómica obstaculizó la asistencia financiera en el posconflicto y las medidas adoptadas por el gobierno afectaron a la población más pobre.

Este proceso de posconflicto estuvo determinado por tres etapas fundamentales de Desarme, Desmovilización y Reinserción que, contrario a lo que se pensaba, tuvo serias dificultades, por cuanto varias determinaciones y cursos de acción en la fase de reinserción y reintegración fueron ejecutadas sin una previa negociación con los grupos guerrilleros y de forma unilateral por parte del gobierno. Esto generó retrasos y dificultades para continuar con el proceso de desmovilización.

En este sentido, el papel que la comunidad internacional desempeñó fue contundente debido a las fuertes presiones que ejercían los grupos insurgentes. La financiación de organismos internacionales y la cooperación técnica y financiera fueron determinantes para agilizar los plazos acordados en los acuerdos de negociación. Sin embargo, pese a lograr los acuerdos de repartición de tierras y reintegración a la vida civil; la realidad de El Salvador y en especial la de muchos excombatientes es aún complicada por sus condiciones de pobreza.

Pensar en la cooperación internacional no supone una solución externa al conflicto, sino que ésta se encuentra directamente relacionada con las implicaciones internacionales que éste desencadena: tráfico de drogas, violación de derechos humanos, inestabilidad regional, desplazamiento de personas, etc.

En nuestro caso, es previsible que la presencia internacional sea amplia y se centre en aspectos políticos, de derechos humanos y de lucha contra el narcotráfico. En el aspecto político se puede requerir de países amigos que propicien los espacios de diálogo con los actores armados con miras a una solución política negociada del conflicto, como ya lo viene haciendo, por ejemplo, el gobierno de Cuba en relación con el ELN.

En derechos humanos, se seguirá requiriendo del apoyo de la Unión Europea para crear escenarios de no violencia y de garantía de los derechos humanos, después de que la ayuda humanitaria de emergencia deje de ser relevante en una situación de posconflicto.

Estos acercamientos a los países y organizaciones internacionales sólo serán posibles a través de una adecuada estrategia de política exterior que esté integrada a cada etapa del proceso de conflicto y posconflicto. La ayuda de tipo financiero y económico constituirá tan sólo una de las facetas de la vinculación de la comunidad internacional al proceso de la paz en Colombia. Aspectos como la negociación del conflicto, el fortalecimiento de la democracia, la protección de los derechos humanos, la reconciliación nacional y la acción contra las drogas requerirán de una amplia y diversa cooperación internacional.

5. El espacio multilateral en la *Visión 2019*

La visión de un mundo globalizado ha planteado diversos interrogantes sobre la eficacia, la legitimidad y la relevancia de las instituciones multilaterales en el mundo de hoy. ¿Cuál es su función en la lucha contra el terrorismo, la integración económica, la preservación del medio ambiente? ¿Qué misión cumplen las Naciones Unidas en el mundo tan diferente al que existía al final de la segunda guerra mundial? Si los Estados han perdido espacio y protagonismo en el escenario mundial ¿no correrán la misma suerte las instituciones creadas por ellos? Son preguntas válidas y que invitan a la reflexión, especialmente desde países como Colombia que tantas esperanzas han puesto en la acción multilateral.

En efecto, las consideraciones de política exterior en la *Visión 2019* asignan a la acción multilateral de Colombia en los próximos años un papel importante, tanto en los ambientes políticos como económicos y sociales. En efecto, las Metas del Milenio promulgadas por las Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio (2000) para mejorar la situación social de los países en desarrollo en los primeros 15 años del siglo son la base fundamental en la que se apoya la política social de la estrategia 2019 y compromete la acción del Estado colombiano ante sus ciudadanos y ante la comunidad internacional.

En el ámbito económico, Colombia aspira a convertirse en un actor significativo a nivel regional y de proyección en lo global, mediante una interacción dinámica al interior de los bloques de integración económica del hemisferio y del resto del mundo. Y en cuanto a lo político, la estrategia 2019 declara que Colombia debe aportar a la construcción de un orden internacional más democrático e incluyente mediante su apoyo a la reforma de las Naciones Unidas en lo mundial y a la Carta Democrática en lo regional.⁵⁸

El *multilateralismo* es un espacio particular de interacción entre representantes de los Estados, ya sea diplomáticos o técnicos, funcionarios de organismos internacionales, representantes de la sociedad civil, medios de prensa e incluso empresarios. En su interior se genera toda suerte de posibilidades de acción, compromisos y expectativas sobre el orden mundial: paz y seguridad, protección de los derechos humanos, cooperación para el desarrollo, comercio internacional, etc.

Es un orden como todos los órdenes, que contiene elementos, de acción voluntaria y coerción, de justicia e injusticia, en el cual países de mediano tamaño e influencia pueden tratar de corregir algunas de las asimetrías de poder en el mundo.

⁵⁸ Departamento Nacional de Planeación, *Diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación*, p.18.

No cabe duda que conviene a Colombia ampliar su presencia y su acción en los espacios multilaterales, entre otras cosas porque contribuye a la diversificación de sus relaciones externas tan enfocadas en los Estados Unidos. Pero conviene tener presente cuatro aspectos importantes para el aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen los espacios multilaterales:

- Valorar adecuadamente los beneficios que se derivan para el país.
- Reconocer la naturaleza cambiante de los espacios multilaterales.
- Propiciar el diálogo con organizaciones de la sociedad civil.
- Entrenar los recursos humanos del país para la acción multilateral.

5.1. Los beneficios del multilateralismo

La acción multilateral tiene beneficios para Colombia, abanderada del derecho internacional y animada por el deseo de contribuir al orden internacional. Entre los beneficios del multilateralismo se pueden mencionar los siguientes:

- **Mejora el acercamiento a otros actores internacionales.** La presencia diplomática de Colombia se limita a una cuarta parte de los países del mundo, luego su presencia en escenarios multilaterales mejora las posibilidades de interacción con la totalidad de los países y regiones y la presentación de los puntos de vista nacionales. Desde la fundación de las Naciones Unidas, el país ha accedido, en promedio, cada diez años al Consejo de Seguridad, a ocuparse de los asuntos de la paz y la seguridad internacionales e interactuar con los cinco miembros permanentes.
- **Compensa asimetrías de poder frente a otros Estados.** Países como Colombia pueden sumar esfuerzos mediante asociación con otros Estados en defensa de sus intereses. Pertenecer al G-77 y a los No Alineados en el ámbito de NN.UU. o sumar apoyos de los países del Caribe y Centroamérica para elegir colombianos en organismos regionales, son muestras de ese beneficio. De hecho, la Visión 2019 prevé que Colombia participe activamente en los debates sobre la reforma de las Naciones Unidas y el fortalecimiento de la Organización de los Estados Americanos – OEA.
- **Aporta recursos al desarrollo nacional.** Los fondos de la cooperación multilateral, ya sea de las entidades financieras como el BM/BID, así como los organismos especializados de NN.UU. han sido una fuente importante de apoyo al desarrollo y de respuesta a la crisis humanitaria del país y lo serán en una etapa de posconflicto. Se deben contrarrestar las tendencias que pretenden negar acceso a estos recursos a los países de renta media como Colombia.
- **Ofrece opciones para la negociación del conflicto interno.** El caso más actual es la OEA en el proceso de verificación de la desmovilización de los grupos paramilitares. En el pasado se apeló a la gestión de buenos

oficios del Secretario General de la ONU y para el futuro se pueden plantear gestiones de mediación, supervisión de acuerdos o reconstrucción en la etapa de posconflicto. .

- **Abre posibilidades a la inserción del país en la economía mundial.**

Los regímenes multilaterales de comercio internacional, protección de inversiones, financiamiento del desarrollo, forman parte de un entramado de relaciones económicas con el resto del mundo. Como lo propone el documento 2019, la gestión de Colombia con los diversos bloques de integración será fundamental para insertarse en el mundo de los próximos años.

Sin embargo, el aprovechamiento de los espacios multilaterales no está exento de costos: 1) hay que aportar recursos al sostenimiento de los organismos multilaterales, 2) nuestro país puede terminar asumiendo posiciones contrarias a su tradición, como en el caso de la guerra de Irak, 3) la presencia multilateral dentro del país puede derivar en altos costos políticos, como en la gestión de derechos humanos.

5.2. La transformación del multilateralismo

Varios factores de la época actual ejercen un efecto transformador del orden multilateral creado al término de la segunda guerra mundial en torno a la acción de las Naciones Unidas y con énfasis en los problemas políticos. El más notable ha sido la reciente tendencia de los Estados Unidos a preferir la acción unilateral en sus relaciones con el resto del mundo, en perjuicio de las acciones concertadas en espacios multilaterales con otras naciones. El carácter unilateral de la política de los Estados Unidos es evidente en los debates y fórmulas de cooperación multilateral sobre paz y seguridad, calentamiento global, justicia penal internacional, entre otros temas, y debilita las posibilidades de actuar en común y de responder de manera colectiva a los retos internacionales. En esta dinámica los países quedan en posición de unir sus esfuerzos en torno a los Estados Unidos o a las Naciones Unidas. En varias oportunidades la cooperación multilateral se suaviza en perjuicio de los miembros más débiles de la comunidad internacional.

Adicionalmente, la globalización introdujo de manera amplia los temas de comercio, inversiones, propiedad intelectual, etc. en la agenda multilateral al punto que las exigencias del mercado han puesto en tela de juicio la legitimidad y la eficacia de las organizaciones gubernamentales. Los asuntos económicos han venido marcando espacios cada vez más amplios en la agenda internacional, incluso a nivel regional, como resultado de los procesos de integración económica asociados a la globalización. El fracaso aparente de las negociaciones comerciales de la ronda de Doha representan una oportunidad perdida para el multilateralismo y las naciones se sienten inclinadas a utilizar

las opciones bilaterales, ya sea por medio de los tratados de libre comercio (TLC), esquemas preferenciales de acceso a los mercados o mediante arreglos bilaterales directos.

Finalmente, los temas de seguridad asociados a la lucha antiterrorista marcan una tendencia a la *securitización* de la agenda multilateral y con ello introducen mayor rigidez en el manejo de los vínculos de la interdependencia. Los lamentables hechos de septiembre 11 introdujeron en la agenda multilateral un enfoque altamente sensible a la seguridad de los Estados. En las Naciones Unidas este hecho se manifiesta en tensiones entre la agenda de las operaciones de paz y seguridad, de una parte, y la agenda de ayuda al desarrollo, de la otra, con serios perjuicios para los países en desarrollo.

Por otro lado, el carácter cambiante de los conflictos actuales con grave peligro para la seguridad de la población en países de África, Asia y algunas partes de América Latina han enfocado la atención sobre el concepto de la seguridad humana y la “responsabilidad de proteger”. En este contexto Colombia se ha insertado de manera negativa en la agenda multilateral, y ahora le correspondería encontrar fórmulas para insertarse desde lo positivo, como lo plantea la *Visión 2019*.

5.3. El diálogo con la sociedad civil

Existe una clara tendencia a utilizar la política exterior para los fines de promover el bienestar económico y social de la población y de las regiones dentro de un país, ya sea mediante la canalización de fondos de ayuda internacional o mediante el acercamiento de los propios actores sociales a las fuentes de la cooperación internacional. De este hecho se desprende la ineludible pretensión de involucrar un número mayor de representantes de la ciudadanía a las acciones y decisiones de política exterior y, por tanto, surge la necesidad de crear espacios de diálogo con las organizaciones sociales, académicas, empresariales tanto al interior de los países como en los escenarios internacionales.

En los escenarios externos han proliferado las organizaciones que abogan por diversas causas que interesan a la sociedad: la promoción de los derechos humanos;⁵⁹ la asistencia humanitaria a poblaciones vulnerables;⁶⁰ la defensa del medio ambiente⁶¹ y otras causas como el desarme, la promoción de la mujer, el cuidado de la niñez, la lucha contra la pobreza, el agua potable, y muchas más. En tal sentido, cabe preguntar ¿cuánto tiempo más podrá Colombia mantener a este tipo de organizaciones alejadas del proceso de decisiones de política exterior

⁵⁹ Amnistía Internacional, Human Rights Watch, Comisión Andina de Juristas, entre otras.

⁶⁰ Cruz Roja Internacional, Médicos Sin Fronteras, Oxfam, World Vision, Cáritas Internacional, etc.

⁶¹ Greenpeace, Amigos de la Tierra, Conservación Internacional, etc.

que afecta la vida diaria de muchos ciudadanos? ¿No debería el Estado ayudar a formar una opinión pública mejor informada sobre los debates internacionales en estas materias y, a su vez, acoger las diferentes voces de la sociedad, regiones de la patria, centros de pensamiento, en la formulación de la política exterior?

En este sentido, la propuesta *Visión Colombia 2019* señala:

Se necesita diversificar los interlocutores de la política exterior, vista la creciente participación que tienen las organizaciones no gubernamentales y actores corporativos tales como las grandes empresas y fundaciones en la definición de los temas prioritarios de la agenda mundial. El Estado deberá abrir nuevos canales de interlocución con ellos, en la medida en que la inserción internacional de Colombia no puede construirse sólo a través de los canales gubernamentales.⁶²

En este contexto, la Cancillería podría dar inicio a un proceso de esta naturaleza invitando a organizaciones sociales a preparar las instrucciones que anualmente envía a la delegación de Colombia que participa en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

5.4. Los recursos humanos para la acción multilateral

Los espacios multilaterales con sus agendas políticas, económicas, sociales, humanitarias, de seguridad etc. se han convertido en foros de diálogo no sólo entre gobiernos sino entre las sociedades de nuestro tiempo. Sus agendas cada vez más técnicas y elaboradas requieren del apoyo de equipos humanos bien preparados. El éxito de la participación de un país en estos foros y el apoyo a sus posiciones nacionales radica en el grado de preparación de los representantes de cada país, su habilidad para interactuar en ambientes multiculturales y para llegar a acuerdos entre todas las partes. Éstas son habilidades que los representantes de Colombia en el exterior deberían aportar al desempeño de su labor, en vez de aprenderlas en las instancias internacionales, como suele ocurrir con las personas que provienen de ambientes diferentes a la carrera diplomática.

Por consiguiente, cabe resaltar que el documento de *Visión 2019* haya establecido unos parámetros sobre la institucionalidad de relaciones exteriores que necesita Colombia con el propósito de insertarse positivamente en el mundo. Se reconoce allí la necesidad de “reforzar la capacidad de gestión en los foros multilaterales” con miras construir consensos globales sobre los grandes problemas que afectan a la humanidad, así como proteger los intereses de nuestro país, y se cita como ejemplo la necesidad de mantener equipos interdisciplinarios de seguimiento a las decisiones en las cortes Interamericana de Derechos Humanos y Penal Internacional.⁶³

⁶² Ver: DNP, *Diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación*, p. 22.

⁶³ Departamento Nacional de Planeación, p. 21.

En relación con la necesidad de “interactuar con actores legales no estatales de la política exterior”, el documento *Visión 2019* hace unas recomendaciones que la propia Cancillería, uno de los autores del documento, está en mora de empezar a aplicar en bien de nuestra gestión externa. Se cita la necesidad de fortalecer la capacidad de ésta para brindar apoyo al sector empresarial y sostener un grado de interlocución con fundaciones de la empresa privada y centros del pensamiento académico que hacen seguimiento a los asuntos de política exterior y las negociaciones comerciales internacionales.⁶⁴

Es claro que en los años venideros la interacción de Colombia con diferentes bloques de integración, organismos internacionales de cooperación, países aportantes al proceso de posconflicto y agentes no estatales requerirá de un cuerpo de profesionales idóneos para el servicio exterior, en cuya preparación, entrenamiento y promoción se debe invertir con deliberado esfuerzo. Nuestro país espera que desde el interior de la Cancillería se aporten a la sociedad perspectivas geoestratégicas, políticas y económicas obtenidas mediante el contacto con el mundo externo, y que otras instituciones del Estado se puedan beneficiar del talento que genera esta interacción con el resto del mundo.⁶⁵

Conclusiones

La actual fase del proceso de globalización nos ha hecho replantear nuestras concepciones habituales sobre la sociedad, el Estado, la paz y la seguridad internacionales, entre otras muchas cosas. No es de extrañar por tanto que nos estemos viendo obligados a replantearnos el papel de la política exterior en el acontecer contemporáneo, una actividad tan estrechamente vinculada a la vida de los Estados. En su momento, los estudiosos de las relaciones internacionales nos alertaron sobre las necias pretensiones del Estado de representar el “interés nacional” por cuanto resulta difícil abarcar en una sola fórmula los múltiples intereses de una sociedad.

Si los ciudadanos de una sociedad específica tienen acceso directo a los ciudadanos de otras sociedades e intercambian toda suerte de bienes comerciales, creaciones culturales y formas de pensamiento, ¿qué papel cabe a los representantes oficiales de los Estados en este diálogo universal? ¿Preparar los encuentros de Jefes de Estado o Cancilleres, obrando como ‘sherpas’ diligentes en su ascenso a la cumbre? ¿Hacer eco en el exterior a las políticas del gobierno de turno, en una función afín a la de relacionistas públicos? ¿Abrir oportunidades de negocios a las empresas mayores de un país pero no

⁶⁴ Departamento Nacional de Planeación, p. 22.

⁶⁵ Departamento Nacional de Planeación, p. 23.

a las de pequeño y mediano tamaño? Resulta válido por tanto preguntarse cuál es o debe ser, en última instancia, la sustancia y el quehacer de la política exterior en nuestro país.

Ésa es, en esencia, la tarea que nos hemos impuesto al examinar la propuesta de política exterior que acompaña la *Visión Colombia II Centenario*. Y lo que hemos encontrado es promisorio como punto de partida, pero insuficiente como fórmula para inserción de Colombia en el mundo. El hecho de haber tomado distancia del diario acontecer para proyectar una mirada hacia el futuro es, por sí solo, un signo alentador y revela el espíritu de superación que anima a los colombianos. Concretar los objetivos de esta visión de inserción en el mundo para un país en desarrollo ubicado en una región relativamente marginal del mundo, afectado por un prolongado conflicto interno y con vecinos de ideas contrapuestas, representa un reto de grandes proporciones.

Es claro que la integración y agregación al resto del mundo pasa por la construcción de un entramado de relaciones con los países de nuestra región, con sus sociedades y sus Estados, y de allí nacen los dilemas de nuestra relación estratégica con los Estados Unidos versus la afinidad histórica y cultural con los de América Latina. *La Visión 2019* ha intentado responder a este dilema con la imagen de Colombia como “país visagra” entre los mecanismos de integración del Norte y Sur del continente y la valoración de nuestra ubicación geográfica para los fines de la inserción económica y política.

Sin embargo, esta visión de largo plazo reclama una mirada más profunda de las opciones que enfrentamos en el escenario regional y mundial, como resultado de las tendencias y fuerzas dominantes en la actualidad. ¿Qué implicaciones tiene para Colombia estar por fuera de los mercados asiáticos? ¿Cuáles son los costos de la no integración suramericana? Por ello, encontramos necesaria una aproximación a la prospectiva como punto de apoyo para despertar nuestra imaginación del futuro, más que valernos de una ciencia capaz de llevarnos hasta nuestro puerto de destino. Creemos que estudios de esta naturaleza hacen falta en nuestro país y, dados los escasos recursos para la investigación académica, sería conveniente procurarlos por la vía de la asociación con instituciones extranjeras. Nutrir la imaginación es parte de la misión de educar a un país.

Las posibilidades de inserción positiva pasan igualmente por la solución del conflicto armado y del problema de drogas que afectan a Colombia. Hoy día, no obstante los interrogantes que ha generado la desmovilización de las autodefensas, somos más afines que en el pasado a imaginar escenarios de posconflicto en nuestro país. Y si bien la retórica de gobierno continúa siendo la de una solución militar, debemos preservar nuestra capacidad de imaginar y construir escenarios de posconflicto basados en un entendimiento político con las fuerzas insurgentes, amplia participación de la comunidad internacional y el beneficio de la experiencia de otras sociedades que han atravesado por situaciones parecidas.

Reivindicamos la opción de pensar diversos escenarios de posconflicto.

¿Qué responsabilidad cabe a los líderes políticos de la actualidad por los problemas políticos y sociales de otras sociedades? Es la pregunta que han pretendido responder los autores de la *Visión Colombia II Centenario* con un llamado a la participación de Colombia en la formación de un mundo más democrático y participativo, a través de los espacios multilaterales de la política exterior. La visión presentada parece desconocer la profunda crisis que vive el multilateralismo en el momento actual y cifra sus esperanzas de mejores tiempos en la reforma de las Naciones Unidas, pero, una vez más, no ofrece escenarios imaginativos más allá del Movimiento No Alineado y del Grupo de Río. Se revela como una necesidad crítica, además, la preparación de los recursos humanos con los cuales interactuar en los escenarios multilaterales -comerciales, de integración, de seguridad, culturales- del mundo por venir.

En última instancia, las coordenadas para orientar la inserción de Colombia en un mundo globalizado han de establecerse con el Estado como árbitro de los intereses particulares y sectoriales de una nación dinámica, con el poder de garantizar la seguridad dentro de su territorio, organizar la economía dentro de patrones de crecimiento sostenible y preservar los recursos culturales que le dan a la nación su carácter único entre las demás naciones. En este esfuerzo resulta imprescindible la acción, reacción e interacción del Estado con otros actores internacionales, su participación en la conformación de agendas internacionales y en la agregación de los bloques económicos y comerciales que construirán el mundo futuro, en todo lo cual cumple papel importante una política exterior en abierto diálogo con la nación, atenta a las transformaciones del mundo y dotada de recursos humanos para una gestión profesional en el ámbito externo.

Líneas estratégicas de acción geográfica y temática para la inserción internacional de Colombia 2006-2019	
<p>Potenciar la localización geográfica del país en calidad de articulador estratégico del hemisferio</p>	<p>Colombia está en el vértice de los procesos de integración:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Norte: liderado por EE.UU. con el NAFTA como núcleo, América Central y el Caribe como zona de influencia. • Sur: Brasil como eje y MERCOSUR como centro, articulado con la CAN y con posibilidades de consolidarse en la Comunidad Suramericana de Naciones. <p>Desafío: mantener su relación especial con EE.UU., mientras que fortalece el intercambio con el sur, a través del acercamiento a la CAN – MERCOSUR.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por ello es de gran importancia el fortalecimiento de la CAN, para que sea un articulador unificado frente al MERCOSUR. • La consolidación de Colombia como eje articulador dependerá de los avances que se logren en materia de negociaciones comerciales y de la construcción de la infraestructura física que plasme la conexión del territorio de las diferentes zonas del continente americano. Proyecto IIRSA es prioritario. <p>Tres aspectos requieren especial atención:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es necesario consolidar una política de integración y desarrollo fronterizo. • Urge el establecimiento de una política pública integral en materia marítima, que se articule estrechamente con la estrategia de política exterior. • La eficiencia del Estado deberá reflejarse también en una política exterior con la cual Colombia aproveche su localización geográfica para convertirse en un país articulador de bloques en el hemisferio y para estrechar sus relaciones con Europa y Asia.
<p>Diversificar relaciones, temas e interlocutores</p>	<p>Europa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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.

	<p>Asia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apalancar, por medio del ingreso al APEC, la presencia activa y productiva del país en la Cuenca del Pacífico. • Se requiere una estrategia conjunta entre el gobierno, los empresarios y el sector académico. <p>Socios estratégicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar socios estratégicos en materia política, económica, comercial o de inversión: urge reforzar relaciones con Turquía, Rusia, China, India, Malasia e Indonesia en el Asia. Con Sudáfrica, Nigeria, Marruecos, Egipto, Israel y Jordania en África y en Medio Oriente. <p>Diversificar los asuntos objeto de la política exterior</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar temas como la biodiversidad, el turismo, la cultura y la ciencia y la tecnología, la educación y la formación de capital humano colombiano. • El Ministerio de Relaciones Exteriores hará énfasis en la promoción de acuerdos de promoción educativa y en la consecución de recursos de cooperación internacional para la consolidación de centros de investigación y desarrollo tecnológico. <p>Diversificar los interlocutores de la política exterior</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Estado deberá abrir nuevos canales de interlocución con organizaciones no gubernamentales y actores corporativos que influyen en la definición de temas prioritarios de la agenda mundial.
<p>Aportar a la construcción de orden internacional más democrático e incluyente</p>	<p>Multilateralismo:</p> <p>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.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indispensable la participación activa de Colombia en las discusiones acerca de la reforma de las Naciones Unidas. Para ello se cuenta con valiosos espacios multilaterales de concertación: Grupo de Río, el Movimiento de los países No Alineados y el Grupo de los 77. • Es necesario fortalecer la Organización de los Estados Americanos –OEA–. • La participación de Colombia debe continuar defendiendo y promoviendo los intereses nacionales en las discusiones sobre los puntos de la agenda global.

Continúa...

<p>Reforzar los vínculos de los colombianos en el exterior</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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 al país. • Ampliar y fortalecer la red articulada de comunidades colombianas en el exterior y las redes temáticas funcionales. • Fortalecer los vínculos con los colombianos reconocidos internacionalmente en el campo artístico, empresarial, científico y deportivo, y canalizar su apoyo para que 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: proyectos de vivienda e inversión. • Consolidar los proyectos de asistencia humanitaria. • Suscribir convenios de seguridad social para los colombianos con los países de acogida: trabajos temporales, pensiones y salud. • Fortalecer los servicios de asistencia social que prestan los consulados. • Consolidar y aplicar los resultados de los estudios migratorios programados por el Ministerio de Relaciones Exteriores. • Desarrollar políticas que promuevan y faciliten la inserción de estas comunidades a la sociedad del país en que viven.
---	---

Anexo 2

<p>La institucionalidad necesaria para la Estrategia 2006-2019</p>	
<p>Expandir la cobertura de la diplomacia bilateral hacia los nuevos objetivos estratégicos</p>	<p>Expansión del Servicio Exterior hacia otras regiones:</p> <p>América Latina: mayor presencia en el Caribe – Trinidad y Barbados.</p> <p>Europa: es necesario atender directamente los asuntos bilaterales que recientemente ingresaron y los que ingresarán a la Unión, incluida Turquía.</p> <p>Cuenca del Pacífico: requiere reforzar la presencia diplomática existente y la apertura de nuevas representaciones.</p>

	<p>El ingreso a la APEC requerirá las provisiones financieras necesarias.</p> <p>Asia Central, África y el Medio Oriente: requerirá la apertura de misiones en aquellos países considerados como socios estratégicos.</p>
<p>Reforzar la capacidad de gestión en los foros multilaterales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar un equipo altamente especializado en los temas y procedimientos propios de las negociaciones multilaterales, que se desempeñe en la planta interna y las Misiones de Colombia ante los diversos organismos y foros multilaterales. • Consolidar equipos interdisciplinarios permanentes que hagan seguimiento a instancias tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional.
<p>Interactuar con actores no estatales de la política exterior</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Avanzar en una diplomacia que facilite y promueva un diálogo fluido del gobierno con organizaciones no gubernamentales y otros actores de la sociedad civil que realizan labores de análisis, proposición y seguimiento de iniciativas relacionadas con los asuntos de política exterior. • Establecer mecanismos institucionales de enlace con la sociedad civil que den paso a la coordinación de esfuerzos y la concertación de posiciones en los diversos foros multilaterales, como complemento natural de la gestión oficial de la política exterior. • Continuar estableciendo canales de comunicación con aquellos grupos poblacionales que por sus condiciones particulares son objeto de políticas diferenciadas. • Reforzar los mecanismos de atención a los connacionales en el exterior, fortaleciendo las dependencias de la Cancillería encargadas de asuntos consulares. • Fortalecer la capacidad de la Cancillería para brindar apoyo al sector empresarial y la interlocución con fundaciones de la empresa privada y centros de pensamiento académico.

<p>Hacer más eficientes las funciones de orientación, integración, armonización y coordinación atribuidas a la Cancillería</p>	<p>El 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.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. • 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 Pacífico. • Debe discutirse la necesidad de crear en el Ministerio una instancia de enlace con las regiones. • 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.
<p>Fortalecer y especializar el recurso humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, en particular la carrera diplomática y consular</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El fortalecimiento de la carrera diplomática es fundamental. 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. • Adecuar la formación de cuadros diplomáticos a las nuevas exigencias de la agenda internacional. • Asegurar el apoyo de asesores que aporten a la gestión internacional desde su experiencia obtenida (la academia, las negociaciones comerciales, el mundo empresarial, la ciencia, la tecnología y la cultura). • 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.

Anexo 3

Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010 Capítulo VI, Política Exterior y Migratoria	
Objetivos	Estrategias
<p>Consolidar las relaciones estratégicas bilaterales e impulsar procesos de integración</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se profundizará el diálogo político de alto nivel con los países de la región, particularmente Venezuela y Ecuador. • Se fortalecerá la institucionalidad vigente con estas naciones: las Comisiones de Vecindad, las Comisiones Mixtas y los encuentros de altos mandos militares y policiales. • Se avanzará en los procesos de negociación de nuevos Tratados de Libre Comercio (TLC) y otros acuerdos con países de Centroamérica como Guatemala, Honduras y El Salvador (Triángulo Norte) • Se impulsa la negociación comercial con Canadá y se ambientará la iniciativa de consolidar un bloque de países latinoamericanos con presencia en la cuenca pacífico. • Se participará activamente en los procesos de integración regional: CAN. La Comunidad Suramericana de Naciones será de gran importancia. • El gobierno nacional apoyará el desarrollo de la infraestructura de interconexión binacional (Plan Puebla Panamá – PPP) y participará activamente como miembro de la Comisión Ejecutiva PPP. • El Gobierno impulsará los proyectos de la iniciativa para la Integración Regional Suramericana – IIRSA – y la Iniciativa Energética Andina (Gaseoducto y poliducto con Venezuela e interconexión eléctrica con Ecuador, Perú y Bolivia) • Se fortalecerá la relación bilateral con Estados Unidos a través del TLC, la agenda interna y la consolidación de la Estrategia de Cooperación Bilateral. • El gobierno nacional consolidará las relaciones con Canadá, los países europeos, la Unión Europea y con Rusia y Ucrania. • Se apoyará el lanzamiento y desarrollo del Acuerdo de Asociación CAN – UE.

Continúa...

<p>Defender y promover los intereses nacionales en el escenario multilateral</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El gobierno nacional participará activamente en el proceso de reforma de la ONU. • Fortalecerá su papel de liderazgo y posicionamiento de la agenda nacional en escenarios como la OEA, La Cumbre Iberoamericana, El Movimiento de los Países No Alineados, el Grupo de los 77 y China y el Grupo de Río.
<p>Diversificar las relaciones y la agenda internacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se formulará y desarrollará una política concreta de relaciones con Asia Pacífico y Oceanía. Se definirán agendas con países como China, Australia, Nueva Zelanda. Se avanzará en la reestructuración de relaciones con países de Asia Central, Medio Oriente y África. • Se incluirán en la agenda otros temas como medio ambiente y desarrollo sostenible, democracia y gobernabilidad, turismo, proyectos productivos y Objetivos del Milenio. • Se impulsarán temas de la agenda social: mujer, niñez, indígenas, afro-colombianos, adulto mayor, entre otros. • Se formulará e implementará una política de promoción cultural en el exterior, principalmente con Francia, España, China, Japón y países vecinos de Colombia.
<p>Contribuir en la seguridad y soberanía y en la construcción de la paz en Colombia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se profundizará en el desarrollo, tanto de los compromisos que surjan de las Comisiones de Vecindad, como de otros organismos que puedan ser útiles para la concertación y el diálogo político y de seguridad con los países vecinos. • Se apoyará al Ministerio de Defensa en la coordinación y concertación de las acciones de seguridad en el marco de las Comisiones Binacionales Fronterizas (COMBIFROM) y de las rondas de conversaciones de los Altos Mandos Militares. • Se consolidará la integración con Venezuela, y se avanzará el trabajo de las Comisiones Mixtas demarcadores de límites y en la densificación de la frontera terrestre. • Se promoverá el apoyo internacional a las políticas y programas nacionales, regionales y locales que impulsen la cohesión social, especialmente aquéllos dirigidos a la población en situación de riesgo o vulnerabilidad. • Se buscará dar continuidad y consolidar, en el marco del principio de responsabilidad compartida, el apoyo de la comunidad internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas y el terrorismo.

	<ul style="list-style-type: none"> • En materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, se consolidará el apoyo de la comunidad internacional en el fortalecimiento de la política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los DD.HH. e infracciones al DIH.
<p>Consolidar un nuevo enfoque de la cooperación internacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Con base en los resultados del diálogo permanente con el G-24 y los aportes efectuados por la sociedad civil en el proceso de retroalimentación de la Estrategia de Cooperación, se concretarán mayores recursos y mayor coordinación de la cooperación internacional con énfasis en tres grandes ejes: <ol style="list-style-type: none"> 1. Cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, con especial atención en las regiones más atrasadas. 2. Lucha contra el problema mundial de las drogas y apoyo al medio ambiente considerando el fomento al principio de responsabilidad compartida 3. Reconciliación y gobernabilidad, asunto bajo el cual se concentrarán temas prioritarios como la atención a las víctimas de la violencia y población desplazada, la reintegración de combatientes a la civilidad, el fortalecimiento del Estado Social de Derecho y los DD.HH, apoyo a la comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, así como iniciativas de paz y desarrollo. • Respecto al marco institucional de la cooperación se aprovechará el camino recorrido en la consolidación del Sistema Nacional de Cooperación Internacional.
<p>Fortalecer la política de migración y reforzar los vínculos de los colombianos en el exterior</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El Gobierno Nacional garantizará la sostenibilidad del Portal RedEsColombia, con el objeto de consolidar los canales de comunicación entre los colombianos en el exterior y el país. • Se avanzará en el diseño e implementación de un sistema integrado de servicios consulares, que permita la conectividad de las Oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores en Bogotá, los Consulados, el DAS, la Registraduría Nacional del Estado Civil y las gobernaciones. • Se avanzará en la modernización del pasaporte y en la expedición del pasaporte andino.

Continúa...

	<ul style="list-style-type: none"> • Se avanzará en la elaboración de una política transnacional para el tema migratorio. • Se trabajará en la implementación de convenios bilaterales que permitan a los colombianos acceder a condiciones laborales en el exterior que correspondan con sus calidades académicas y nivel educativo.
Fortalecer institucionalmente al Ministerio de Relaciones Exteriores	<ul style="list-style-type: none"> • El gobierno nacional impulsará la modernización de la estructura organizacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, de manera que se optimicen los procesos y flujos de información, y se desarrolle un sistema de gestión humana, flexible y eficiente. • Se fortalecerá la Academia Diplomática y se implementará un sistema de gestión orientado a resultados para hacer seguimiento a las metas establecidas dentro del marco a esta política exterior.

Anexo 4

Plan Estratégico del Ministerio de Relaciones Exteriores 2006 – 2010 ⁶⁶	
Objetivos	Estrategias
Objetivo 1: Contribuir en la construcción de la paz y seguridad en Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la soberanía nacional. • Acompañamiento a la búsqueda de la paz y ampliación de la cooperación. • Promover el desarrollo integral de las fronteras. • Garantizar la lucha antiterrorista y drogas. • Plan de seguridad, soberanía y desarrollo social.
Objetivo 2: Consolidar relaciones estratégicas bilaterales e impulsar procesos de integración	<p>Estrategia 1: Colombia como articulador estratégico en el hemisferio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Países vecinos. • Relaciones con Centroamérica. • Acercamiento al Caribe. • Promover bloque de países de América Latina ante la Cuenca del Caribe.

Continúa...

⁶⁶ Este Plan Estratégico fue presentado por la Ministra de Relaciones Exteriores, María Consuelo Araujo, ante la Comisión Segunda de Relaciones Exteriores. Debate realizado el día 3 de octubre de 2006. El OPEC elaboró este cuadro con base en la información suministrada.

	<ul style="list-style-type: none"> • Integración Subregional, CSA y CAN. • Apoyo a planes de infraestructura – Interconexión: PPA-IIRSA – Iniciativa energética Andina. <p>Estrategia 2: Mantenimiento de la Alianza Integral con Estados Unidos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la agenda interna. • Consolidación del Plan Colombia. • Apoyo implementación TLC. <p>Estrategia 3: Profundizar relaciones con la Unión Europea.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vínculos con los nuevos miembros. • Acuerdo de Asociación CAN – UE. • Tratados bilaterales de inversión.
<p>Objetivo 3: Diversificar las relaciones y la agenda internacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Formular y desarrollar una política con Asia Pacífico. APEC/ China. • Estructuración de relaciones con países de Asia Central, Medio Oriente y África: <ul style="list-style-type: none"> • Cooperación aduanera y económica con India. • Explorar relaciones comerciales/ cooperación con Medio Oriente. • Fortalecimiento de los temas de la agenda en el ámbito multilateral. <ul style="list-style-type: none"> • Ampliar temas en escenarios multilaterales. • Énfasis en temas positivos: desarrollo sostenible, turismo y conservación. • Fortalecer política de promoción cultural.
<p>Objetivo 4: Defender y promover intereses en los ámbitos multilaterales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar relaciones del gobierno nacional ante organismos internacionales. • Participar en reforma ONU y orientar hacia intereses reales. • OEA
<p>Objetivo 5: Consolidar enfoque de cooperación internacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la Ayuda Oficial al Desarrollo a programas reales. • Consolidar a Colombia como país oferente. • Racionalizar uso de los recursos: Objetivos del Milenio, Drogas y Medio Ambiente, Reconciliación y Gobernabilidad.

Continúa...

<p>Objetivo 6: Fortalecer política de migración y reforzar vínculos con colombianos en el exterior</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto Colombia Nos Une: <ul style="list-style-type: none"> – Política Migratoria. – Redes en el exterior. – Observatorio de las migraciones. – Ferias inmobiliarias. – Inversión productiva: remesas. – Beneficios sociales para colombianos en el exterior. – Portal Red Es Colombia. • Mejorar atención social y jurídica. • Promover acuerdos con otros países sobre emigrantes colombianos.
<p>Objetivo 7: Modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de gestión por resultados. • Modernizar estructura. • Generar mecanismos de articulación. • Fortalecer Academia Diplomática.

Bibliografía

Libros

- Baena Paz, Guillermina, *La perspectiva política: Guía para su comprensión y práctica*, Universidad Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2004.
- Bauman, Zigmundt, *Globalization: The Human Consequences*, Cambridge, PolityPress, 1997.
- Camilleri, Joseph A. y Jim Falk, *The End of Sovereignty?: The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Londres: Edward Elgar Publishing Ltd., 1992.
- Godet, Michel, *De la anticipación a la acción, Colombia*, Editorial Alfa Omega, 1996.
- Goldman, Kjell, *Transforming the European Nation-State*, Londres, Sage Publications, 2001.
- Hill, Christopher, *The changing politics of Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, London, 2003.
- Mojica, Francisco José, *La Prospectiva: técnicas para visualizar el futuro*, Legis, Bogotá, Colombia, 1992, p. 2.

Capítulos en libros

- Ardila, Martha; Cardona, Diego y Tickner, Arlene, “El análisis de la política exterior colombiana: lugares comunes y grandes silencios”, en: Ardila, Martha; Cardona, Diego y Tickner, Arlene (editores), *Prioridades y desafíos de la política exterior Colombiana*, FESCOL – HANS SEIDEL STIFTUNG 2002.
- Cardona, Diego, “Colombia: Una política exterior hacia el futuro”, en: Restrepo, Luis Alberto y Ramírez, Socorro (editores), *Colombia: entre la inserción y el aislamiento*, IEPRI, Siglo De Hombres Editores, 1997.
- Cardona, Diego, “Los instrumentos de inserción internacional y la política exterior: hacia una diplomacia integral”, en: Ardila Martha, Cardona Diego y Ramírez Socorro, *Colombia y su política exterior hacia el siglo XXI*, FESCOL, CEREC: 2005.
- Gabiña, Juanjo, “*Conceptos básicos de prospectiva*”, en: Francisco Mojica (compilador), *Análisis del Siglo XXI: Concepto de prospectiva, escenarios y tendencias que permiten hacer un análisis del próximo siglo*, Bogotá, Editorial Alfa Omega, 1998.

Artículos en Revistas

- Orozco, Gabriel, El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales, en revista CIDOB d’Afers Internacionals, núm. 72, año 2005.
- Umaña Mendoza, Germán, La trampa del bilateralismo, en la Revista DEP *Diplomacia, Estrategia, Política*, No. 4 (abril/junio 2006)

Documentos oficiales

- Departamento Nacional de Planeación (DNP), *2019 Visión Colombia II Centenario: Propuesta para discusión*, Bogotá, Planeta, 2005.
- Departamento Nacional de Planeación, *Diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación: Propuesta para discusión*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 2006.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, Plan de Política Exterior 2005-2020, Quito, 2006.

