

La política exterior colombiana y el costo de ignorar a las organizaciones no gubernamentales*

The Colombian Foreign Policy and the Cost of Ignoring the Non-Governmental Organizations

*Davide Bocchi***

Recibido: 12/12/2012

Aprobado evaluador interno: 23/01/2013

Aprobado evaluador externo: 05/02/2013

Resumen

La actual política exterior colombiana ha sido diseñada casi exclusivamente por el gobierno. Violaciones a los derechos humanos; irrespeto del principio de apropiación democrática en materia de cooperación internacional; conflicto armado interno; problemas socioambientales en tema de comercio e inversiones, entre otros, son los problemas internos que las ONG nacionales e internacionales evidencian y transmiten al exterior, impidiendo que Colombia logre posicionar la imagen que quisiera en la escena internacional: un país en postconflicto y respetuoso de los derechos humanos, un socio con el cual se pueden realizar negocios sostenibles a nivel social y ambiental. Mientras, en los temas de la agenda regional y global, la sociedad civil está presentando propuestas que se alejan de

Abstract

The current Colombian foreign policy has been designed almost exclusively by the Government. Human rights violations; disregard for the principle of democratic ownership in international cooperation; internal armed conflict; socio-environmental problems in trade and investment issues - among others - are the internal problems that the national and international NGOs evidence and transmit, preventing Colombia to achieve the image it would have on the international scene: a post-conflict country that respects human rights, a partner with whom make social and environmental sustainable business. In the issues of regional and global agenda, civil society is making proposals that deviate from the traditional foreign policy based on the *Respecto polum*. The foreign policy of President

SICI: 0122-4409(201301)18:1<261:PECYCI>2.0.TX;2-8

* Artículo de reflexión

** Abogado de la Università degli Studi di Parma (Italia), Magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Trabaja desde hace once años en Colombia con ONG de derechos humanos y cooperación al desarrollo. Actualmente, es profesor de cátedra de Derecho Internacional Público y Regímenes Internacionales de la carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana. Correo electrónico: dbocchi@javeriana.edu.co.

la clásica política exterior basada en el *res pice polum*. La política exterior del presidente Santos se basa en la búsqueda de consensos y la utilización de la cooperación internacional, pero parece responder a intereses gubernamentales, sin tener en debida cuenta los intereses sociales. El gobierno de Santos decidió no consultar a las ONG para el diseño y el seguimiento de su política exterior y la consecuencia es la diplomacia paralela.

Santos is based on consensus building and use of international cooperation. But it seems to respond to government interests, without due regard to societal interests. The Government of Santos decided not to consult NGOs for the design and monitoring of its foreign policy, and the consequence is parallel diplomacy.

Palabras clave

Política exterior, Organizaciones No Gubernamentales, sociedad civil, imagen internacional, diplomacia paralela, consulta.

Key Words:

Foreign Policy, NGO, Civil Society, International Image, Parallel Diplomacy, Consulting.

Palabras clave descriptor:

Política exterior, organizaciones no-gubernamentales, sociedad civil, Colombia-relaciones exteriores, Colombia.

Keywords plus:

Foreign policy, non-governmental organizations, civil society, Colombia-foreign affairs, Colombia.

Introducción

En el sistema internacional han ocurrido cambios que, junto a la globalización, señalan que el Estado dejó de ser el único actor de la política exterior de un país y que surgen otros actores no gubernamentales que inciden directa e indirectamente (Ardila, 2009, p. 109). Uno de estos nuevos actores es la llamada sociedad civil. Dentro de ese marco general, se analizarán en particular las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)¹. Esta selección se justifica en la medida que las ONG son los sectores de la sociedad civil más organizados y con mayor potencial de incidencia en políticas públicas, a nivel nacional e internacional.

El concepto de ONG es muy amplio y a su alrededor existen todas las expresiones y posturas posibles. Por supuesto, existen ONG alineadas con el gobierno, las del sector privado, de los gremios, de las fundaciones empresariales, así como centros de pensamiento y *think-tanks*. Cuando en el texto se habla de ONG, se considerará sobre todo la visión de las organizaciones que propenden por la defensa de los derechos humanos, la paz con justicia social, la democracia participativa y el desarrollo equitativo y sostenible.

Si bien la conceptualización necesaria al desarrollo de una teoría de la sociedad civil no está completa, lo cierto es que los aportes ofrecidos por Cohen y Arato [2000] establecen claramente los contornos de la teoría. En esencia, se trata de rescatar el potencial autonómico contenido en las formas de racionalización cultural del mundo de vida, debidamente protegidas y estabilizadas por un marco de derechos construidos a lo largo de la modernidad. De esta manera es posible pensar el problema de la legitimidad democrática en una nueva perspectiva que vaya más allá de los procedimientos normativos de la representación y el sistema electoral. El análisis de la democracia debe incluir también un concepto mucho más amplio de la participación, un juicio más riguroso de la representación y una extensión de la racionalidad consensual a todas las actividades de la vida cotidiana. (Olvera, 2000, p. 8)

La política de las ONG es la política de la influencia, es decir, la presión indirecta sobre el sistema político que se ejerce apelando a la crítica, la movilización y el convencimiento. En Colombia, existen ONG muy activas y diversas, por nivel territorial, composición, orientación y temáticas defendidas. Algunas ONG colombianas tienen una proyección claramente internacional, como aquellas que tienen estatus consultivo ante organizaciones internacionales, que tramitan casos judiciales ante la Comisión Interamericana para los Derechos Humanos o que publican Informes alternos a los varios comités del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. A menudo, trabajan de la mano

¹ "Las ONG se definen negativamente, no por lo que son sino por lo que no son, es decir una organización no gubernamental" (Ponce, 2004, p. 73).

con las ONG internacionales (ONGI) que tienen presencia permanente en Colombia o que trabajan con el país.

En Colombia, “los esfuerzos de los candidatos presidenciales por marcar diferencias en sus agendas programáticas no se concentran nunca en los desafíos que enfrenta el país en el orden mundial, sino en asuntos locales que son percibidos como importantes por los votantes y que pueden incidir en su intención de voto” (Tickner, 2010). Fiel a la tradición –y también para no aparentar un distanciamiento con la administración anterior–, la campaña electoral del actual presidente Santos contenía pocas y genéricas referencias a la política exterior. “El gobierno de Juan Manuel Santos le ha dado un giro en redondo a la política exterior colombiana. En su campaña electoral no se percibió ese mensaje, que comenzó a vislumbrarse desde el momento de su elección y se confirmó en su posesión y el arranque de su mandato” (Ramírez, 2011, p. 79). De hecho, el ex columnista Ernesto Yamhure se preguntó:

¿Quiénes votamos por Santos sabíamos que esa iba a ser su hoja de ruta? La respuesta es no. Jamás se nos dijo durante la campaña que abrazaría a Chávez como a su nuevo mejor amigo, ni que embarcaría a la nación en aventuras legislativas cuyo costo fiscal nadie conoce, ni mucho menos que iba a poner a su Canciller a condenar decisiones que, acertadas o no, tomarían funcionarios del anterior gobierno. (2010)

O, al revés, la columnista María Jimena Duzán afirmó: “Por esta semana soy santista” (2010). Estos cambios de opinión se refieren sobre todo a la política interna de restitución de tierras, pero tienen que ver también con la política exterior, como la relación con los países vecinos. Esta diferencia entre el programa de un candidato y la política de un elegido le quitan el piso a la supuesta representatividad de un presidente hacia sus electores. De toda forma –aunque existiera– la representatividad electoral no implica que se pueda gobernar sin tener en cuenta las demandas y propuestas de sus propios ciudadanos.

No solo el programa de gobierno de Santos fue esquivo en política exterior, sino que –una vez elegido– esta política ha sido diseñada, en el marco de un sistema presidencial, casi exclusivamente por el gobierno, con el aporte tal vez –o la súplica– del sector exportador, que clamaba por la reanudación de las relaciones comerciales con los países vecinos. Para compensar la ausencia de la sociedad civil en la fase de diseño de las políticas, el artículo 341 de la Constitución política de 1991 establece que el gobierno someterá el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo al concepto del Consejo Nacional de Planeación. En la práctica, la mayor parte de estos conceptos viene desatendida, cumpliendo la consulta un carácter casi formal. Por esta razón, a pesar de las declaraciones del presidente Santos, su política exterior no contiene muchos elementos de “modernidad”.

En el documento *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014* (DNP, 2011), parte integrante de la Ley 1450 de 2011 (art. 2), la “sociedad civil” es mencionada 44 veces, pero en el capítulo VII B, “Relevancia internacional”, no se hace ninguna referencia. En la Ley 1450, la “sociedad civil” es mencionada solo cuatro veces, en artículos que no están relacionados con la política exterior (art. 9 parágrafo; art. 16; art. 201 parágrafo 2; art. 231). El artículo 231 establece la “promoción de la participación ciudadana y el capital social”. En este momento, la participación ciudadana, sobre todo en el diseño de la política exterior, es prácticamente inexistente.

En este sentido, si los ministerios de relaciones exteriores ignoran, se distancian o no incluyen –bien sea a nivel de consulta, diseño, formulación, retroalimentación y control de las decisiones– a los actores no gubernamentales, corren el riesgo de propiciar diplomacias paralelas y una mayor fragmentación, en ausencia de una política de Estado, como sucede en el caso colombiano. (Ardila, 2009, p. 113)

El papel de las ONG en la política exterior colombiana

Derechos humanos

La norma internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que los Estados deben respetar. Al pasar a ser partes de los tratados internacionales, los Estados asumen las obligaciones y los deberes, en virtud del derecho internacional, de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. Es evidente que los derechos humanos constituyen un tema de política exterior.

En este momento, el gobierno colombiano está llevando a cabo dos procesos de interlocución con la sociedad civil: la mesa nacional de garantías para defensores y defensoras de derechos humanos y la construcción participativa de la política pública de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario.

La mesa nacional de garantías se constituyó en abril de 2009 como exigencia de las ONG que participaban, durante el segundo gobierno de Uribe, en el proceso de construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (compromiso internacional suscrito por el Estado colombiano en la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena en 1993) y que, en agosto de 2008, denunciaron la falta de garantías para poder seguir conversando con el gobierno. La mesa es liderada por el ministro del interior y cuenta con la presencia de diversas instituciones de Estado y de gobierno, de representantes de la sociedad civil nacional e internacional, la secretaría técnica ejercida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el acompañamiento de España, Suecia, Suiza y de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

A pesar de la buena voluntad manifestada y de los anuncios por parte del gobierno de Santos, las ONG insisten que se avance con la agenda establecida, que se cumplan los compromisos adquiridos, sobre todo a nivel local y regional, y que se creen mecanismos de seguimiento. Al mismo tiempo, el programa Somos Defensores denunció que:

2011 fue de contrastes. Empezando el año, el gobierno colombiano generó una gran expectativa en el país, especialmente en sectores políticos, de derechos humanos y sociales, por su tono de ponderación política, conciliador e incluyente. Igualmente, hacia el final del año, un nuevo y robusto paquete normativo reorganizó la rama ejecutiva para responder al desafío de proteger integralmente a líderes sociales, defensoras, defensores, periodistas, sindicalistas, víctimas y demás poblaciones en riesgo. Pero en contraste con estas inicialmente positivas transformaciones institucionales, la labor de defensa de derechos humanos en Colombia dio señales de ser más perseguida y agredida que en años anteriores, acompañada de una evidente tendencia a la denuncia de estos hechos de agresión por parte de líderes y defensores. (marzo de 2012, p. 3)

En promedio en 2011, cada 36 horas fue agredido un defensor(a) de derechos humanos en Colombia² (marzo de 2012, p. 19).

Es de recalcar que defensores y líderes pertenecientes a organizaciones de víctimas, desplazados y reclamantes de tierras, fueron los más amenazados en 2011. (marzo de 2012, p. 23).

La situación denunciada es preocupante, si se considera que la restitución de tierra es el programa bandera de la actual administración y que ha sido recibida con mucha ilusión por parte de la comunidad internacional. Y aún más preocupante, si a estas cifras se agrega la muerte de 29 sindicalistas (incluidos 17 docentes sindicalizados) en 2011 y 10 entre enero y julio de 2012, como reporta el Programa Presidencial de Derechos Humanos de la Vicepresidencia³.

Entre enero y junio de 2012, el programa Somos Defensores reportó 163 agresiones contra defensores (de las cuales 29 asesinatos), que representa un incremento del 12% en relación con el mismo periodo en 2011 (agosto de 2012, pp. 25-26). Nuevamente, se evidencia que, a pesar del cambio de discurso y del intento de mejorar la imagen a nivel internacional, la situación sigue deteriorándose.

Por su lado, el último informe del ACNUDH hace, entre otras, dos denuncias contundentes: la primera, que “existen indicios no comprobados de participación de

² Amenazas: 140; asesinatos: 49; desapariciones forzadas: 6; atentados: 17; detenciones arbitrarias: 23; uso arbitrario del sistema penal: 1; agresiones o heridas: 3.

³ <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Documents/Cifras-Nacionales-2002-Julio-2012.pdf>.

agentes estatales, incluyendo miembros de organismos de inteligencia civil y militar, en operaciones ilegales y clandestinas” detrás de las amenazas contra defensoras y defensores de derechos humanos y que “la mayoría de estos casos permanecen en la impunidad” (2012, p. 6); la segunda, que la “práctica de las ejecuciones extrajudiciales no se ha erradicado totalmente” (2012, p. 8).

No hay que olvidar que el escándalo de las ejecuciones extrajudiciales estalló cuando el presidente Santos era ministro de defensa y que la reforma del fuero militar aprobada en diciembre de 2012 tiene bastante preocupada a la comunidad internacional. A esto se añade el señalamiento y la descalificación por parte de funcionarios de Estado y de gobierno a las ONG de derechos humanos, como los casos de Mairipán y Las Pavas. Estos hechos no contribuyen a crear una imagen de Colombia como país “moderno” y brindan argumentos a ONGI del calibre de Amnesty International y Human Rights Watch, que tienen mucho peso en la comunidad internacional.

La labor de denuncia y el trabajo de *lobby* que adelantan las ONG nacionales conduce un circuito que sigue a sus pares internacionales y estos presionan a los Estados poderosos y a los organismos internacionales a que los escuchen, luego ellos presionan a los Estados y a gobiernos violadores para que modifiquen su comportamiento y observen las normas internacionales que [...], en muchos casos, ellos mismos se han comprometido a preservar. (Marín, 2009, p. 80)

Las cifras del programa Somos Defensores, así como el informe del ACNUDH, entre otros, son presentados en los diferentes espacios internacionales de incidencia, mostrando una realidad distinta a la que quiere presentar el gobierno.

La construcción participativa de la política pública de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario se constituyó formalmente el 22 de noviembre de 2010 con la firma de la *Declaración conjunta Gobierno, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo - otras entidades del Estado - Sociedad civil - Comunidad internacional*⁴. Mientras en la Mesa Nacional de Garantías participan las cuatro plataformas colombianas de derechos humanos y paz (Alianza de Organizaciones Sociales y Afines; Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz; Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos; Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo), reunidas en el Techo Común, en este proceso no han logrado un consenso. Las razones son básicamente dos: primero, algunas organizaciones consideran que todavía no existen las garantías necesarias para sentarse con el gobierno a discutir políticas públicas; segundo, este proceso es liderado por el vicepresidente de la república, el cual

⁴ http://www.derechoshumanos.gov.co/Conferencia/Documents/DeclaracionConferenciaNacional_3feb2011.pdf.

—aparte los graves problemas de salud— no maneja una cartera y no tiene los medios institucionales para implementar la política pública de derechos humanos. Las organizaciones que decidieron quedar al margen de este proceso consideran que la política está ya definida y que el gobierno pretende solamente mostrar en el exterior una imagen conciliadora y abierta al diálogo. De hecho, la política pública en derechos humanos ha sido ya presentada por el Ministerio del Interior en noviembre de 2010.

La declaración conjunta afirma que este proceso culminará en diciembre de 2011 (se aplazó a diciembre de 2012) con una conferencia de derechos humanos⁵ y la creación de una Comisión Nacional de Derechos Humanos. Al respecto, las ONG han afirmado que la propuesta de Comisión Nacional de Derechos Humanos no es seria. Es peligrosa, pero, al mismo tiempo, puede ser una posibilidad.

No es seria, porque se le preguntó al vicepresidente de la república en qué consistía y él no supo dar una respuesta clara. Lo mismo ocurrió con la ministra de relaciones exteriores. No obstante, cuando se renovó el mandato de la oficina en Colombia del ACNUDH, se agregó un *addendum* que contempla la labor de asesoría al gobierno para la creación de un “centro nacional de derechos humanos”. En la reunión del 14 de diciembre de 2011 con la sociedad civil, el mismo presidente de la república afirmó no conocer este asunto.

Es peligrosa porque puede ser un pretexto para que el gobierno saque a la oficina en Colombia del ACNUDH del país o que pueda terminar duplicando o sustituyendo las funciones de la Defensoría del Pueblo.

Es una posibilidad, si se convierte en un espacio donde deliberar la política pública en derechos humanos, recibir denuncias y quejas para grandes casos de violaciones y hacer seguimiento al informe anual del ACNUDH.

De hecho, las ONG no solo están reclamando su derecho a participar en el diseño de la política de derechos humanos, sino también en el seguimiento a su implementación. Desde 2004, durante el gobierno de Uribe, se llevaron a cabo reuniones tripartitas sobre la evaluación del estado de implementación de las recomendaciones del ACNUDH. En 2008, las ONG propusieron realizar una evaluación sobre los diez años de recomendaciones del ACNUDH e incluir también las recomendaciones de los relatores especiales. En esa época, la transición del Comité al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas con la creación del Examen Periódico Universal, y el empeño del gobierno de Uribe en buscar la segunda reelección, no permitieron la realización de la evaluación propuesta por las ONG. Por el momento, el gobierno de Santos no ha todavía iniciado un proceso de evaluación del estado de implementación de las recomendaciones del ACNUDH con la participación de las ONG.

⁵ <http://www.derechoshumanoscolombia.co/>.

El tema volvió a salir el 7 de febrero de 2013, con ocasión de la presentación del informe gubernamental para el examen periódico universal ante el Consejo de Derechos Humanos de Ginebra. Las plataformas colombianas criticaron el gobierno porque les convocó solo para presentarles el informe una vez estuvo listo y no antes para discutirlo de manera concertada. De esta forma, en Ginebra (abril de 2013), se presentarán distintos informes: el del gobierno, el de las plataformas colombianas⁶ y el de las ONG internacionales⁷. Y a veces los Estados que participan en el examen tienen mayormente en cuenta el informe de la sociedad civil a la hora de formular sus preguntas al Estado colombiano.

En octubre de 2010, el gobierno colombiano renovó el mandato de la oficina en Colombia del ACNUDH hasta el 31 de octubre de 2013. Un año después, la ministra de relaciones exteriores, María Ángela Holguín (2011), afirmó:

Las Naciones Unidas y todas estas organizaciones están para apoyar a los países en la institucionalidad. En eso soy una convencida. Si uno no apoya a los países no puede pretender que mejoren. Y la ONU es exitosa y la OEA es exitosa cuando se van de un país, no cuando se quedan. Si se quedan es porque el país no ha podido salir al otro lado. (min. 11:40)

El director de la Comisión Colombiana de Juristas, Gustavo Gallón, hizo tres reflexiones frente a estas declaraciones.

La Oficina del Alto Comisionado en Colombia ha cumplido ese mandato a través de cursos, conceptos, discusiones, informes y acompañamiento permanente. Si eso no es apoyar al país, sería bueno saber qué otra clase de apoyo anhela la cancillería. En segundo lugar, ¿considera la cancillería que el país ha “salido al otro lado” en materia de derechos humanos? [...] En tercer lugar, ¿está pensando seriamente la cancillería en que las Naciones Unidas o alguna de sus dependencias se vayan del país? Sería grave para las víctimas, que necesitan garantías para que se reconozcan los derechos que les han sido violados, y para que no se les sigan violando. Sería grave para el gobierno por incumplir compromisos internacionales. Sería grave para el país por privársele de un valioso apoyo para superar la crisis de derechos humanos. (2011)

El informe del ACNUDH también señala esa actitud por parte del gobierno:

Altos funcionarios del gobierno, civiles y militares, han mantenido, tanto en medios de comunicación nacionales como en ámbitos internacionales, posiciones críticas al trabajo de las Naciones Unidas, principalmente en lo relacionado con la implementación de la

⁶ <http://www.oidhaco.org/uploaded/content/article/1810834816.pdf>.

⁷ <http://www.oidhaco.org/uploaded/content/article/1867423710.pdf>.

resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad sobre niñez y conflicto armado y otras áreas de cooperación. (2012, p. 5)

Las ONG colombianas intentan de todas maneras que las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas queden en el país, para brindarles acompañamiento y veeduría internacional. Es una invocación para que no sean dejadas solas con un Gobierno que, afirman, no está garantizando plenamente sus derechos. Este tipo de mensajes, repetido en todos los escenarios internacionales, no deja bien parado el gobierno y no permite a Colombia mostrarse en el escenario internacional como quisiera: un país en postconflicto y respetuoso de los derechos humanos, aún más: un “referente”, como sostiene el documento *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana*. Indudablemente, la salida del país de las agencias de las Naciones Unidas, o por lo menos de la oficina en Colombia del ACNUDH, representaría un costo político importante para el país. Para el gobierno, una manera elegante de arreglar el asunto es mantener la presencia de esta oficina, pero quitándole todas las funciones que más problemas le causa. Es por eso que en este momento el enfrentamiento entre gobierno y las ONG se da alrededor de la implementación del mandato de la oficina en Colombia del ACNUDH y, en particular, de su función de observación y de información.

Cooperación

La cooperación internacional es la ayuda que se entrega para apoyar el desarrollo económico y social de países en desarrollo, mediante la transferencia de recursos económicos, tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias por parte de países, organizaciones multilaterales, administraciones locales, entidades públicas y privadas y ONG.

El presidente Santos afirma que “la cooperación internacional es un aspecto fundamental de nuestra política exterior porque complementa los esfuerzos nacionales en materia económica, social y ambiental, y además nos posiciona como un actor internacional –de peso– que extiende sus manos para aportarle al progreso de otros” (APC, 2012, p. 3). El objetivo del gobierno de Santos es alcanzar, para el final del cuatrienio, la meta no despreciable de 2.200 millones de dólares de cooperación recibida.

El artículo 47 de la Ley 1450 de 2010 prevé el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Por medio de la Ley 1479 de 28 de septiembre de 2011, que ratifica el Acuerdo de 24 de julio de 2008, Colombia es ahora miembro del Centro de Desarrollo de la OCDE.

En mayo de 2003, el Comité de Asistencia al Desarrollo había constituido un Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, sobre la base del consenso internacional alcanzado en Monterrey en marzo de 2002 sobre las acciones necesarias para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Tras el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la

Ayuda al Desarrollo y la aprobación de la Declaración de París, el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo se convirtió en el principal foro internacional donde se reúnen la comunidad de donantes bilaterales y multilaterales y un creciente número de países asociados. La Declaración de París (2005) establece cinco principios: apropiación, armonización, alineación, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad. El principio de apropiación prevé que los países socios ejerzan “su liderazgo desarrollando e implementando sus propias estrategias de desarrollo nacional por medio de amplios procesos consultivos” (num. 14). La presión de la sociedad civil logró que en el Tercer Foro de Alto Nivel que se llevó a cabo en septiembre de 2008 en Accra (Ghana) se incluyera el principio de la apropiación democrática: “Los gobiernos de los países en desarrollo colaborarán en forma más estrecha con los parlamentos y las autoridades locales para preparar, implementar y realizar seguimiento de las políticas y planes nacionales de desarrollo. También trabajarán con las organizaciones de la sociedad civil” (num. 13a). El cuarto Foro de Alto Nivel, que se llevó a cabo a finales de noviembre de 2011 en Busán (República de Corea), reconoce la existencia de nuevos actores del desarrollo, como la sociedad civil y el sector privado.

El 25 de enero de 2012, el presidente Santos presentó oficialmente la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC, creada con Decreto 4152 de 3 de noviembre de 2011) y su directora Sandra Bessudo. Una semana después, la sociedad civil se enteró que a finales del mes de febrero se haría la presentación de la Estrategia de Cooperación Internacional 2012-2014 ante la comunidad internacional, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil de manera separada y que –por las presiones recibidas– se iba a abrir un espacio de un mes para recibir insumos.

La Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación para la Paz y la Democracia en Colombia se creó alrededor de la Mesa de Donantes de Londres de julio de 2003 por un grupo de 87 organizaciones (ahora son más de 150) que no querían limitarse a ser consideradas como meros receptores de cooperación sino como actores del desarrollo. Por esta razón, llevaron a Londres su demanda de cooperación, que no coincidía con la estrategia del gobierno de Uribe. Este hecho sin precedentes dio inicio al Proceso Londres-Cartagena-Bogotá, que contaba con la presencia del Estado y gobierno colombiano, la comunidad internacional reunida en el G24 y la sociedad civil nacional e internacional. Es interesante recordar que la sociedad civil colombiana llegó a incluir siete actores, el llamado “Consenso de Cartagena”: la Alianza; la Confederación Colombiana de ONG; el Consejo Gremial Nacional; el Consejo Nacional de Planeación; la Federación Colombiana de Municipios; las fundaciones empresariales; el Secretariado Nacional de Pastoral Social. En el marco de este proceso, se llevaron a cabo amplias consultas para el diseño de las Estrategias de Cooperación Internacional 2005-2006 y 2007-2010.

El documento *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana* dispone que “Colombia está dispuesta a tomar las medidas necesarias para poder ajustar sus políticas públicas y legislación a los parámetros de la OCDE”, pero la Alianza está acusando al gobierno de violar los principios de la OCDE, reflejados en las Declaraciones de París, Accra y Busán, que prevén “amplios procesos consultivos” alrededor de las estrategias de desarrollo nacional. De hecho, el documento *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014* (DNP, 2011, pp. 521-522) contenía ya las seis áreas temáticas entorno a las cuales se orientaría la futura estrategia de cooperación. Y son exactamente las mismas seis áreas de demanda de cooperación de la Estrategia 2012-2014. Esto abre interrogantes sobre qué se entiende por “amplios procesos consultivos”.

A nivel temático, la consulta puede darse alrededor de un documento ya construido o, al otro extremo, construir desde cero un documento. La primera opción tiene la ventaja de ser más expedita, pero, al mismo tiempo, la desventaja de encarrilar el debate sobre temáticas determinadas y el riesgo de dejar otras por fuera. La segunda opción tiene la ventaja de abrir el abanico de temáticas a tratar, pero tiene la desventaja de ser metodológicamente exigente.

A nivel de sociedad civil, el eterno debate es cuáles y cuántas organizaciones se considera oportuno incluir en los procesos de consulta y a qué nivel territorial. A veces, se prefiere consultar a su “propia” sociedad civil, dejando intencionalmente por fuera sectores que tienen una postura distinta o sumarle actores cercanos, como sucedió con el Consenso de Cartagena. En noviembre de 2010,

[...] en el marco del Sistema Nacional de Cooperación Internacional que lidera esta Agencia, se ha dado inicio al proceso de consulta que contribuirá a la construcción de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional para el presente cuatrienio. El propósito de este ejercicio es promover un espacio para la consulta y análisis entre los actores públicos, privados y de la sociedad civil que hacen parte del Sistema Nacional de Cooperación para que brinden sus insumos con el fin de contribuir al proceso de construcción de la Estrategia, como instrumento orientador de la demanda y oferta de cooperación internacional en el país.⁸

Los insumos tenían que llegar a través de la página web a más tardar el 17 de diciembre de 2010. La introducción de la Estrategia 2012-2014 afirma que es el “resultado de la consulta e insumos de: 21 Entidades Nacionales con sus respectivas entidades adscritas; 32 Departamentos; 231 Organizaciones Sociales del territorio” (2012, p. 2). La Alianza denunció que:

⁸ <http://www.accionsocial.gov.co/sneci/contenido/contenido.aspx?catID=435&conID=1374>.

Una de las consecuencias desafortunadas del cambio en la actitud para el relacionamiento, en materia de Cooperación en este gobierno del presidente Santos, es la pérdida de los canales institucionales para la consulta amplia e incluyente de la nueva ENCI [Estrategia Nacional de Cooperación Internacional] 2011-2014. A diferencia del proceso de construcción de la ENCI 2007-2010, el de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2011-2014, no ha estado basado en un diálogo político con los actores interesados (entre ellos, la sociedad civil) sino en consultas particulares o virtuales, poco informadas (2012, p. 5).

Es paradójico: durante el gobierno de Uribe y antes de que Colombia adhiriera a la Declaración de París (noviembre 2007), se creó un proceso tripartito que llevó a cabo amplias consultas. El Proceso Londres-Cartagena-Bogotá contribuyó al fortalecimiento institucional y fue inclusive presentado por Colombia al III Foro de Alto Nivel de Accra como ejemplo de buenas prácticas. El gobierno de Santos presentó un documento gubernamental ya elaborado y –solamente por las presiones recibidas– accedió a habilitar un espacio de un mes para recibir retroalimentaciones, que terminaron por tener la misma acogida de los conceptos del Consejo Nacional de Planeación sobre el Plan Nacional de Desarrollo.

Podría haber consecuencias para el gobierno, en cuanto receptor de cooperación internacional. La Alianza advirtió: “La no consulta de la ENCI 2011-2014 atenta contra el principio de apropiación democrática y cuestiona de antemano la obligatoriedad de la alineación de todos los actores con dicha política” (2012, p. 4). Las dos plataformas de ONG internacionales, Poded y DIAL, que participaron en el proceso de consulta de las dos anteriores Estrategias de Cooperación en el marco del Proceso Londres-Cartagena-Bogotá, están transmitiendo el mismo mensaje a sus países: ya que Colombia no está cumpliendo a cabalidad con el principio de apropiación, los países donantes no están obligados a aplicar el principio de alineación. Situaciones como esta pueden ser aprovechadas por los mismos países donantes: en las relaciones bilaterales, les resulta complicado negarse a apoyar las demandas de cooperación de Colombia. Pero, en este caso, pueden aducir que su sociedad civil les está presionando para que dirijan la cooperación hacia determinadas áreas y no hacia las que está solicitando el gobierno colombiano.

La novedad de la Estrategia 2012-2014 es el capítulo sobre la oferta de cooperación. Se trata básicamente de cooperación triangular, ya que las áreas de oferta de cooperación son prácticamente las mismas de las de demanda de cooperación. Es curioso porque la cooperación en seguridad no aparece entre las áreas de demanda de cooperación, con el argumento que no se considera ayuda oficial para el desarrollo, pero sí aparece entre las áreas de oferta de cooperación. Es un ejemplo de cooperación triangular, porque todo el *know-how* que ha recibido el país a través de la Escuela de las Américas y del Plan Colombia o de países como Israel, viene puesto a disposición de otros países “beneficiarios”. Y, al mismo tiempo, es un negocio rentable para la Indumil. De haber

sido consultada, la sociedad civil jamás hubiera aceptado recibir u ofrecer esta clase de cooperación. Y, seguramente, no va a quedarse callada.

Paz

El presidente Santos afirma: “Es bueno constatar que hemos dejado de ser ‘monotemáticos’, porque antes nuestra agenda internacional se concentraba –casi exclusivamente– en asuntos como la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, y ahora tenemos una agenda diversificada, que incluye el desarrollo social, el medio ambiente, la ciencia y la tecnología” (APC, 2012, p. 3). Bienvenida una agenda en ciencia o tecnología, pero lo que está esperando la comunidad internacional es que se resuelva definitivamente el problema del conflicto armado interno y del narcotráfico. Y no de cualquier manera. Las ONGI presionan a sus países para que contribuyan a la solución negociada del conflicto armado en Colombia y para que no apoyen políticas como la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (Podec, 2011), que contiene un fuerte elemento militar y policial.

Hay mucha expectativa alrededor de las negociaciones en La Habana con las FARC, un cauto optimismo como lo define la comunidad internacional. Pero, hasta el momento, no se evidencia un resultado claro y en un plazo definido. El apoyo de la comunidad internacional queda reducido a los buenos oficios de Cuba, Noruega, Venezuela y Chile y a la facilitación de espacios de participación y consulta a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El resto de la comunidad internacional se declara a la espera y dispuesto en apoyar en lo que el gobierno colombiano le solicite.

Por un lado, el gobierno quiere seguir las negociaciones de manera bilateral. Por otro, está siendo presionado para que abra la consulta con la sociedad civil, para que no se volvieran a repetir los errores que se dieron en el anterior proceso de desmovilización con las AUC, que fueron puntualmente denunciados y que terminaron por realizarse (ver, por ejemplo, HRW, 2005; Podec, 2007).

Finalmente, se adoptó una solución intermedia y se dispuso la transmisión de propuestas por parte de la sociedad civil a la mesa de negociación, de la cual quedó excluida. Un gran paquete de propuestas salió del Foro Política de Desarrollo Agrario Integral-Enfoque Territorial que se realizó los días 17, 18 y 19 de diciembre de 2012 en Bogotá. Otras son el resultado del proceso de foros regionales organizados por la Comisión de Paz del Senado. Otras se están recogiendo a través de una página web⁹.

Pero el gobierno no puede pretender hacer la paz sin la participación activa de la sociedad civil y, en particular, de las víctimas. Excluir las hoy significa encontrar fuertes resistencias a la hora de llegar a un eventual acuerdo de desmovilización, sobre todo

⁹ <https://www.mesadeconversaciones.com.co/>.

respecto a los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición; y respecto a la pretensión de los guerrilleros de poder ingresar a la política.

Comercio e inversiones

Se trata del sector estratégico de la política exterior del gobierno. En el documento *Bases del Plan nacional de Desarrollo 2010-2014* (DNP, 2011), el capítulo “Crecimiento sostenible y competitividad” representa el 46,77% del plan cuatrienal de inversiones.

Las ONG reclaman que no ha sido consultadas para la definición de los Tratados de Libre Comercio, que han sido relegadas a cuartos de al lado mientras los gobiernos tomaban decisiones que afectan a toda la sociedad en su conjunto. Algunas ONG se oponen a los TLC en general. Otras se oponen a este tipo de TLC, por considerar que creará más pobreza y desigualdades en Colombia. Para la mayor parte de ellas, la oposición al TLC se convierte en un valioso instrumento para lograr el objetivo último: obligar al gobierno colombiano a mejorar su desempeño en la protección de los derechos humanos.

Las presiones de ONG¹⁰ colombianas y de Estados Unidos han contribuido a retrasar cuatro años la ratificación del TLC. Obviamente, en toda esta situación, jugaron orientaciones partidistas en el Congreso estadounidense y exigencias de respetar estándares mínimos de derechos laborales para no alterar la competencia. Pero es indudable que la presión de las ONG y de otros sectores sociales, como los sindicatos, tuvo su impacto. De toda forma, con la ratificación del TLC ahora las ONG centrarán su labor en el seguimiento a la implementación del mismo (ver, por ejemplo, Pesquera y Rodríguez, 2009). Y la labor de denuncia e información podrá eventualmente ser acompañada de campañas contra determinadas empresas y llegar inclusive a boicot comerciales.

Para su labor de seguimiento a la implementación de los TLC, las ONG podrán contar con las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales¹¹. Estas directrices han sido actualizadas en diciembre de 2011 por quinta vez, desde que fueron adoptadas por primera vez en 1976. Enuncian principios y normas voluntarias para promover una conducta empresarial responsable, compatible con las legislaciones aplicables y las normas internacionalmente admitidas. Ya, de entrada, se evidencia un problema: las directrices son recomendaciones hechas por los gobiernos a las empresas, empresas que dizque generan trabajo y riqueza y que los gobiernos son reacios a criticar. Los países suscriptores de las directrices (actualmente son 44) contraen de manera general dos compromisos:

¹⁰ <http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Andes/Colombia/2011/June%2021/TLC%20Carta%20Final.pdf>.

¹¹ http://www.oecd.org/document/28/0,3746,en_2649_34889_2397532_1_1_1_1,00.html.

1. Divulgarlas y promocionarlas con el fin de que sean conocidas e implementadas en cada país.
2. Establecer un Punto Nacional de Contacto de las Líneas Directrices, como instancia de implementación de las mismas.

El Punto Nacional de Contacto (PNC) de las Líneas Directrices de la OCDE es la instancia encargada de divulgar y promocionar el instrumento y atender solicitudes relacionadas con el posible incumplimiento en la aplicación de las directrices por parte de una empresa multinacional. En Colombia, se encuentra ubicado en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en la Dirección de Inversión Extranjera y Servicios. El Comité Consultivo es un órgano cuadripartito, integrado por un representante del sector empresarial, uno de las organizaciones sindicales, uno de las ONG y otro de la academia. Tiene como atribución principal asesorar en sus labores al Punto Nacional de Contacto y velar por el debido cumplimiento de las disposiciones establecidas en las directrices. Hay aquí un segundo problema: los representantes de cada uno de los sectores integrantes del Comité Consultivo serán designados por el ministro de comercio, industria y turismo. ¿Serán realmente representativos de su sector? ¿Serán escuchados en su labor de asesoramiento y control? El problema mayor es el proceso de presentación de casos específicos al PCN:

- La persona que presenta el caso en nombre propio o en representación de terceros, además de indicar su interés en el caso específico, si lo hace en representación de terceros, deberá identificarlos debidamente, exigencia complicada en caso de comunidades.
- Luego, deberá indicar el nombre y el domicilio de notificación de la empresa multinacional que posiblemente está incumpliendo las directrices, información que a menudo es casi imposible de recabar.
- Además, deberá identificar y analizar las disposiciones específicas de las directrices que posiblemente se incumplieron o se están incumpliendo y la conducta que la empresa multinacional debería adoptar para resolver el posible incumplimiento de las directrices, requisitos estos que requieren una elevada formación técnica.
- Por último, deberá manifestar por escrito su intención de querer resolver negociadamente el eventual caso específico, es decir, un arbitraje que terminará dándole razón a las empresas.

No solo el trámite para presentar la demanda es sumamente difícil. El problema de fondo es que las decisiones del PNC sobre el caso específico no son vinculantes.

En el caso de la Unión Europea, el acuerdo comercial está todavía en fase de ratificación. Las redes europeas de ONG están empeñadas a mostrar “que los acuerdos

comerciales negociados no cumplen con sus objetivos generales de contribuir al desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza; más bien se corre el riesgo de hacer lo contrario” y solicitan al Parlamento Europeo “no ratificar los AdA/TLC [Acuerdo de Asociación/Tratado de Libre Comercio] hasta que se garantice que son coherentes con el respeto a los derechos humanos, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo frente a las cuales la UE se ha comprometido” (Alop *et al.*, 2011, pp. 3, 5). El objetivo de la labor de incidencia es que el acuerdo comercial sea declarado mixto porque, de esta manera, tendría que ser ratificado tanto por el Parlamento Europeo como por el de cada uno de los 27 países europeos, lo que ampliaría las posibilidades de que no sea ratificado.

El crecimiento económico sostenido de los últimos años responde en gran medida a las inversiones extranjeras, sobre todo en el sector minero-energético. La locomotora “desarrollo minero y expansión energética” representa el 17,13 % del plan cuatrienal de inversiones. Muchas ONG no comparten esta visión del desarrollo basado en la extracción de recursos naturales no renovables y llegan inclusive a hablar de una reconquista por parte de las empresas transnacionales.

Las críticas por las presuntas irregularidades en el pago de impuestos de renta y regalías, el negativo impacto ambiental en las áreas de explotación y las ya habituales protestas sociales a lo largo del país han causado que todas las miradas se vuelquen sobre la que es considerada por el gobierno del presidente Juan Manuel Santos como la principal locomotora para el desarrollo y la prosperidad: la minería. (*El Espectador*, 2012)

El caso de la explotación de oro en el páramo de Santurbán por la canadiense Greystar es emblemático.

La explotación de este páramo causará un daño irreparable al ecosistema, con la remoción de 1.075 millones de toneladas de roca, usando cerca de 1.200 toneladas de cianuro y 7.000 toneladas de anfo por mes y otras sustancias peligrosas para la salud humana y la vida, creará un riesgo inmenso por ser un área montañosa, contaminará entre otros los ríos Móngora, La Virgen, Angostura y Páez, que aportan agua al río Vetás que desemboca en el río Suratá, que abastece de agua al área metropolitana de Bucaramanga. (Sinnaltrainal, 2010).

En marzo de 2011, el Ministerio de Minas y Energía recordó que no se puede hacer explotación minera en las zonas de páramo. Desde entonces, hay un fuerte debate sobre la línea de demarcación de los páramos y, mientras las empresas mineras tienen todo el interés para que quede en el nivel más alto posible, las ONG abogan para que su delimitación quede más abajo.

La presión de las ONG está perjudicando la llamada “confianza inversionista”, sobre todo de las empresas transnacionales. Un ejemplo de ello son las recientes manifestaciones frente a las sedes de Endesa (en España) y ENEL (en Italia) en contra del proyecto hidroeléctrico El Quimbo, en el Huila. A pesar de las protestas, el gobierno anunció que el proyecto seguirá adelante. Pero el margen de utilidad de las empresas será menor, porque la presión de las ONG, nacionales e internacionales, las obligará a aumentar la cantidad de familias a indemnizar y a cumplir a cabalidad con las obligaciones en materia social y medioambiental.

Agenda regional y global

Con ocasión de la VI Cumbre de las Américas, la sociedad civil organizó la Cumbre alterna “de los pueblos”, ya que el espacio institucional reservado a la sociedad civil era considerado una mera formalidad. El movimiento social regional está en contra del sistema político de la OEA (con la salvedad del sistema interamericano de derechos humanos), por el papel protagónico de los Estados Unidos de América: la postura mayoritaria propende por modelos de integración autónoma como los planteados en el ALBA, Unasur y la Celac.

La Alianza Social Continental¹² propuso la desmilitarización del continente, la eliminación de las bases militares, la cancelación de ejercicios militares conjuntos y el cese del patrullaje de la IV flota, el fin definitivo de la militarización con el pretexto de la guerra contra el narcotráfico y su remplazo por una política integral, multilateral y con énfasis en las medidas de salud pública; la soberanía argentina sobre las Malvinas; el derecho de Cuba a pertenecer al sistema multilateral; la transformación de las relaciones económicas basadas en los tratados de libre comercio, en la exportación de productos básicos y en la promoción indiscriminada de la inversión extranjera, buscando en cambio relaciones de cooperación y beneficio recíproco y profundizando en los procesos de integración autónoma; la preservación de la capacidad de desarrollo nacional; el respeto a los derechos humanos, económicos, sociales y culturales; la defensa del medio ambiente y las condiciones de vida digna para la población.

Las ONG de derechos humanos aprovecharon la VI Cumbre para expresar su oposición a las propuestas de reforma del sistema interamericano de derechos humanos. Varios gobiernos de la región, entre ellos Colombia, quieren limitar las actividades de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión; suprimir o reducir los informes especiales de países (cap. 4 CIDH); limitar la aplicación de las medidas cautelares y eliminar la posibilidad de elevar casos individuales ante la Corte Interamericana de

¹² <http://asc-hsa.org/content/convocatoria-de-organizaciones-continenciales-la-cumbre-de-los-pueblos-en-cartagena>.

Derechos Humanos. Es por eso que Gustavo Gallón expresaba su inquietud: “¿también está pensando la cancillería en que se vaya la OEA?” (2011).

La presión de las ONG y de la sociedad civil, que vive a diario la violencia desatada por la guerra antinarcoóticos, hizo que algunos países llevaran a la VI Cumbre de Cartagena el tema de la legalización de las drogas. Washington ya anunció que no va a cambiar su política de combate frontal al narcotráfico. Pero no hay que subvalorar la importancia de haber debatido este tema a un nivel multilateral.

Conclusiones

Colombia tiene un deseo irrefrenable de posicionarse a nivel internacional. Cotidianamente, la prensa cuenta historias de ciudadanos colombianos que tuvieron éxito en algo en alguna parte del mundo; de productos colombianos colocados en ciertos mercados; la participación del país en algún evento internacional y estadísticas que clasifican a Colombia en x posición en algo a nivel regional o mundial. La coyuntura actual de crecimiento económico está creando euforia y son pocas las voces que llaman a la reflexión, como la de Rodrigo Lara: “El peligro de creerse un cuento es que nos ciega, nos lleva a un optimismo desbordado en nuestros ingresos futuros y, por consiguiente, a endeudarnos demasiado y a desechar los problemas latentes de nuestra economía” (2012).

La portada de la revista *Semana* 1511 de abril de 2011 llevaba el título “¿Líder regional? En la presidencia de Santos, Colombia ha dejado de ser el país aislado de América Latina y ahora quiere convertirse en un peso pesado del hemisferio”. Justamente, se habla de voluntad. Colombia tiene clara su concepción del rol que quiere jugar en el escenario internacional, pero tiene todavía que consolidar sus capacidades para ejercer un verdadero liderazgo. “Se entiende por liderazgo un proceso social complejo mediante el cual un individuo logra tener un alto grado de influencia en un grupo, ya sea para transformarlo o para movilizarlo hacia el cumplimiento de ciertos objetivos” (Kellerman, 1984).

Sandra Borda (2012) afirma que Colombia está lejos de asumir el rol de líder regional y que su política exterior “de la bisagra” se limita al supuesto rol de articulador entre distintas visiones e intereses.

En abril de 2012, el presidente Santos apareció en la carátula de la revista *Time* bajo el título “El regreso de Colombia. De Estado casi fallido a un jugador global emergente en menos de una década”. Curiosamente, esta imagen a nivel internacional coincide con la reducción de las tasas de aprobación nacional del presidente Santos. La ministra de relaciones exteriores, María Ángela Holguín, tuvo que reconocer que “en ningún momento queremos ser líderes regionales” (Alarcón, 2012).

Violaciones a los derechos humanos, irrespeto del principio de apropiación democrática en materia de cooperación internacional, conflicto armado interno, problemas socioambientales en tema de comercio e inversiones, entre otros, son los problemas internos

que las ONG nacionales e internacionales evidencian y transmiten al exterior, impidiendo que Colombia logre posicionar la imagen de sí que quisiera en la escena internacional; mientras en los temas de la agenda regional y global, la sociedad civil está presentando propuestas que se alejan de la clásica política exterior basada en el *respice polum*.

Arlene Tickner aconseja “postergar lo internacional, definirse en lo nacional –ojalá desmarcándose de Uribe– y buscar una mayor correspondencia entre las políticas y los objetivos trazados en ambas esferas” (2012). De hecho, no es pensable buscar una buena imagen a nivel internacional, cuando los problemas internos siguen preocupando a la comunidad internacional.

La política exterior del presidente Santos se basa en la búsqueda de consensos y la utilización de la cooperación internacional, pero parece responder a intereses gubernamentales, sin tener en debida cuenta los intereses societales o un interés estatal difícil de definir. A veces, se liquidan los aportes de las ONG con el argumento que representan intereses ocultos o de actores armados ilegales o que se oponen al desarrollo del país.

Las ONG contribuyen a balancear el optimismo gubernamental que, a veces, lo utiliza como instrumento de propaganda. Su visión es crítica en el sentido que le da Habermas, a partir de los intereses cognitivos emancipatorios, con el objetivo de construir un orden social nuevo.

Dado el grado de interdependencia mundial, muchas de las preocupaciones de la población civil se ven afectadas por lo que acontece en el exterior por la incidencia de actores estatales y no estatales que se encuentran fuera del país. Es que la política exterior interactúa entre lo interno y lo externo y ya no es un espacio de interés exclusivo de los gobiernos, sino también de su ciudadanos. (Ardila, 2009, p.113)

El gobierno de Santos decidió no consultar a las ONG para el diseño y el seguimiento de su política exterior y la consecuencia es la diplomacia paralela. Este elemento debería ser tenido en cuenta por el Centro de Pensamiento Estratégico, instituido por el Decreto 1653 de 2 de agosto de 2012.

Referencias bibliográficas

- Alarcón Rozo, D. (8 de agosto de 2012). “Entrevista con la ministra de Relaciones Exteriores. ‘No queremos ser líderes regionales’”. *El Espectador*, 14-15.
- Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (2012). *Retos hacia la Estrategia de Cooperación Internacional 2012-2014*. Observatorio de la cooperación internacional 1. En línea: http://laalianza.org.co/observatorio/docs/Los_retos_de_la_ENCI_2012-2014_Observatorio_Boletin_001_12.pdf. Recuperado: febrero de 2012.

- Alop et al. (2011). *Acuerdos comerciales de la Unión Europea con Centroamérica, Colombia y Perú: Obstáculos para el desarrollo sostenible*. En línea: <http://www.gruposur.eu.org/IMG/pdf/brief.com.tlc.pdf>. Recuperado: julio de 2011.
- Amaya Villarreal, A. F. (2008). “El protagonismo de las Organizaciones No Gubernamentales en las relaciones internacionales: ejemplo de la apertura de espacios de participación a nuevos sujetos internacionales en el siglo XX”. *Revista Colombiana de Derecho Internacional* 12: 117-144.
- Ardila, M. (2009). “Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política migratoria colombiana”. *Colombia Internacional* 69: 108-123.
- Borda Guzmán, S. (5 de agosto de 2012). “La política exterior de la bisagra”. *El Espectador*: 8.
- Cohen, J. L. y A. Arato. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Colombia. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional APC (2012). *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014*.
- Colombia. Congreso de la República (16 de junio de 2011). *Ley 1450 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*.
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación DNP (2011). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*.
- Colombia. Ministerio del Interior y Justicia (2010). *Ministerio del Interior y Justicia presentó política de Derechos Humanos del Gobierno nacional*. En línea: <http://www.mij.gov.co/econtent/library/documents/DocNewsNo7488Document-No6132.PDF>. Recuperado: 18 de noviembre de 2010.
- Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores (s.f.). *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana*. En línea: <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/policy>. Recuperado: 10 de abril de 2012.
- Duzán, M. J. (16 a 23 de agosto de 2010). “Por esta semana soy santista”. *Semana* 1476: 36.
- El Espectador* (2012). “Menos gabelas para explotación de minas”. En línea: <http://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articulo-331288-menos-gabelas-explotacion-de-minas>. Recuperado: 9 de marzo de 2012.
- Gallón, G. (2011). “Apoyo, éxito y permanencia de la ONU”. En línea: <http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-303821-apoyo-exito-y-permanencia-de-onu>. Recuperado: 5 de octubre de 2012.

- García, C. I. (2009). "Límites y posibilidades de la construcción de ciudadanía en Colombia". *Política y cultura* 32: 79-102.
- Gómez Quintero, J. D. (2010). "Oponerse o pactar: tercer sector y sociedad civil en Colombia". *Revista Española del Tercer Sector* 14: 85-112.
- Holguín, M. A. (2011). Entrevista en la Alianza informativa. *Noticias Caracol* [video]. En línea: <http://www.noticiascaracol.com/nacion/video-242334-entrevista-de-maria-angela-holguin-la-alianza-informativa-segunda-parte>. Recuperado: 13 de octubre de 2012.
- Human Rights Watch HRW (agosto de 2005). *Las apariencias engañan. La desmovilización de grupos paramilitares en Colombia* 17: 3.
- Kellerman, B. (1984). *Leadership. Multidisciplinary Perspectives*. Prentice Hall.
- Lara, R. (2012). "Mirarse al espejo". *El Espectador*. En línea: <http://www.elespectador.com/impresso/opinion/columna-322797-mirarse-al-espejo>. Recuperado: 24 de enero.
- Londoño Osorio, J. F. (1996). "Sociedad civil y construcción de lo público". *Revista Foro* 29: 16-22.
- Marín Aranguren, E. M. (2007). "La sociedad civil global como agente decisorio en política internacional". *Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales* 12.
- Marín Aranguren, E. M. (2006). "La sociedad civil en el proceso de toma de decisiones". *Revista Opera* 6: 6.
- Marín Aranguren, E. M. (2009). "OING y derechos humanos en Colombia. Un golpe ineludible y vigoroso de la sociedad civil". *Colombia Internacional* 69: 70-85.
- Olvera Rivera, A. J. (2000). *Organizaciones de la sociedad civil: breve marco teórico*. Documentos de discusión sobre el tercer sector 8.
- Organización de las Naciones Unidas. Alto Comisionado para los Derechos Humanos ACNUDH (2012, Enero 31). *Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE (5 de marzo de 2005). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE (4 de septiembre de 2008). *Programa de Acción de Accra*.
- Pérez Díaz, V. M. (1996). "Sociedad civil: una interpretación y una trayectoria". *Revista de filosofía moral y política* 13: 19-38.

- Pesquera, A. y A. Rodríguez (abril-junio de 2009). “Impacto del actual TLC entre Estados Unidos y Colombia para los pequeños productores rurales: pérdida de alternativas económicas y de seguridad alimentaria nacional”. *Deslinde* 44.
- Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia Podec (marzo de 2011). “Análisis del Plan de Consolidación de Montes de María. Una mirada desde el desarrollo, la democracia, los derechos humanos y la cooperación internacional”. *Cuadernos de Cooperación y Desarrollo* 6.
- Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia Podec (noviembre de 2007). “Las víctimas de la Ley 975”. *Cuadernos de Cooperación y Desarrollo* 3.
- Ponce, J. (2004). *Sentado entre dos sillas*. Quito: Planeta del Ecuador.
- Ramírez, S. (2011, Enero-febrero). “El giro de la política exterior colombiana”. *Nueva Sociedad* 231: 79-95.
- Semana* (18-25 de abril de 2011). ¿Líder regional?: 24-27.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria de Alimentos Sinaltrainal (2010). *La Greystar destruirá el Páramo de Santurbán y el agua de dos millones de habitantes*. En línea: http://www.sinaltrainal.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=1391. Recuperado: 20 de noviembre de 2010.
- Somos Defensores (2012). *Un camino solitario. Informe enero-junio 2012*. En línea: <http://somosdefensores.org/attachments/article/111/informe%20somos%20defensores%20oespa%C3%B1ol%20Enero%20Junio%202012.pdf>. Recuperado: agosto de 2012.
- Somos Defensores (2012). *Informe Anual 2011 del Sistema de Información sobre agresiones contra defensores de derechos humanos en Colombia*. En línea: <http://www.somosdefensores.org/attachments/article/105/REVISTA%20SOMOS%20ESPAÑOL.pdf>. Recuperado: marzo de 2012.
- Tickner, A. B. (8 de agosto de 2012). “Postergar lo internacional”. *El Espectador*: 15.
- Tickner, A. B. (2010). “La política exterior en la campaña electoral”. *El Espectador*. En línea: <http://www.elespectador.com/columna196045-politica-exterior-campana-presidencial>. Recuperado: 30 de marzo de 2012.
- Toca Torres, C. E. (2011). *Las organizaciones de la sociedad civil: retos y posibilidades*. Leipzig: Académica Española.
- Tokatlian, J. G. (octubre-diciembre de 1999). “Colombia en guerra: las diplomacias por la paz”. *Desarrollo Económico* 39 (155): 339-360.

Vasco Uribe, C. E. (1994). *Tres estilos de trabajo en las ciencias sociales: comentarios a propósito del artículo “conocimiento e interés” de Jürgen Habermas*. Cinep.

Yamhure, E. (2010). “Ruptura”. *El Espectador*. En línea: <http://www.elespectador.com/columna-236688-ruptura>. Recuperado: 24 de noviembre de 2012.