

# KAS

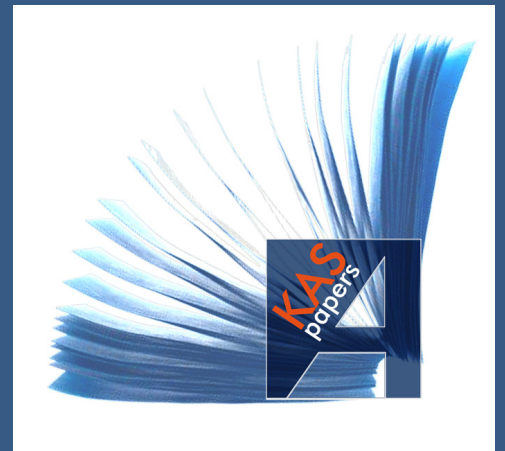
Diciembre 2011

## Papers No. 15

La política exterior colombiana  
y la percepción de los expertos:  
¿cambio o continuidad en la era Santos?



Konrad  
Adenauer  
Stiftung





## Tabla de contenidos

Prólogo .....	3
Introducción .....	4
<b>1</b> <b>Securitización de la política exterior</b> .....	6
<b>2</b> <b>Migraciones</b> .....	8
<b>3</b> <b>TLC, IED y política exterior</b> .....	10
<b>4</b> <b>Estrategia de integración</b> .....	12
<b>5</b> <b>Derechos humanos y política exterior</b> .....	16
<b>6</b> <b>Participación internacional y liderazgo de Colombia</b> .....	17
<b>7</b> <b>Colombia y EE.UU.</b> .....	21
<b>8</b> <b>Debilidades del servicio exterior</b> .....	23
<b>9</b> <b>¿Pragmatismo o nueva versión de lo mismo?</b> .....	25
<b>10</b> <b>Conclusiones y recomendaciones preliminares</b> .....	27



## Prólogo

La elaboración de documentos de opinión denominados *KAS Papers* responde a la vocación de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung por propiciar debates sobre asuntos relevantes de la realidad de Colombia, que contribuyan a entender los problemas y brinden alternativas para sus soluciones. Para ello, se han conformado grupos de trabajo que son dirigidos por un facilitador especializado, quien a través de estos documentos, de manera crítica y propositiva, presenta recomendaciones y sugerencias a los tomadores de decisión en determinada política pública.

Los grupos están compuestos por actores de diferentes sectores de la sociedad colombiana e internacional, academia, sociedad civil, partidos políticos, gobierno nacional, regional y local, empresarios, organizaciones sindicales y organizaciones internacionales de cooperación, entre otras.

Para este décimo quinto número es necesario agradecer al Profesor Eduardo Fidel Pastrana Buelvas por su aporte como coordinador y redactor del documento y por su capacidad de convocatoria a las diferentes universidades, embajadas y medios de comunicación, que con sus contribuciones en las diferentes sesiones de trabajo hicieron posible este documento.

Estos *KAS Papers* serán distribuidos a instituciones públicas, privadas, sociales y académicas que en el desarrollo de sus actividades tengan que ver con los asuntos abordados por este documento. También serán puestos a disposición del público en general en el sitio web de la KAS.

En todo caso, las opiniones, los comentarios y las posiciones que contengan los *KAS Papers* no comprometen, ni necesariamente representan el pensamiento de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Autor facilitador: Prof. Eduardo Pastrana Buelvas<sup>1</sup>

Editor *KAS Papers*: Prof. Dr. Stefan Jost

<sup>1</sup> Profesor y Director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Javeriana



## Introducción

La intensa política exterior del Presidente Juan Manuel Santos a lo largo de 2011 y el rol dinámico de la Cancillería, encabezada por la Ministra María Ángela Holguín, fueron hechos notorios que han provocado numerosas discusiones tanto entre pensadores de alguna manera vinculados con la política exterior colombiana como entre ciudadanos ajenos a ella. Con el fin de generar una base de consenso informado sobre el estado actual de las relaciones exteriores de Colombia, para mediar un poco en la polarización interpretativa que se mueve entre la euforia y el pesimismo, se quiso proponer la elaboración de un KAS Paper o documento de trabajo analítico a partir de la recopilación de las perspectivas de los expertos.



Durante tres sesiones programadas por la fundación Konrad Adenauer en Colombia al cierre de 2011, se discutieron temas estructurales y coyunturales de la política exterior colombiana por parte de varios expertos y docentes de distintas universidades de Bogotá, algunos de ellos con vocación diplomática. Desde la percepción general de los medios de comunicación y los ciudadanos, se presume que antes de la posesión del Presidente Santos, en medio de su campaña presidencial, ya había indicios de un posible “giro” de la política exterior colombiana. A un año de gestión del sucesor de Álvaro Uribe, se resaltan cambios positivos como:

1. La reconciliación con los vecinos.
2. El regreso de Colombia al espacio latinoamericano.
3. El papel mediador de Colombia para facilitar el retorno de Honduras a la OEA.
4. El nombramiento de la colombiana María Emma Mejía como Secretaria General de UNASUR y la recuperación de la importancia de este organismo por parte de Colombia.
5. La posible redefinición de la agenda entre Colombia y EE.UU.
6. El lineamiento de objetivos en política exterior tales como: la búsqueda de liderazgo regional, estabilizar y desarrollar las relaciones con el vecindario, dirigirse hacia Asia-Pacífico



en concreto, el reconocimiento del conflicto armado interno pero sin instrumentalizarlo como tema orientador de la política exterior, y la posible asociación estratégica con Brasil hacia la región (buscando el relanzamiento conjunto de los procesos de integración regional e incluyendo la definición de intereses comunes para unir a la región dentro de los espacios de negociación multilateral).

Estas y otras señales permitieron construir una hipótesis preliminar en el sentido de que se podría estar llegando al final de la “estadounidización” de la política exterior colombiana o al final de su excesiva alineación con los intereses y prioridades de EE.UU. (orientación clásicamente conocida como *Respice Polum* o “mirada al Norte”), característica esencial de la orientación ideológica de Álvaro Uribe, pero con debilidades persistentes:

1. Aún no hay una política exterior única y con visión a largo plazo.
2. Aún no se produce un documento estratégico para la política exterior colombiana y que la defina como política de Estado en lugar de política coyuntural más allá del Plan del sector del Ministerio de Relaciones Exteriores para el cuatrienio.
3. Se necesita seguir profundizando el proceso de profesionalización del servicio exterior colombiano, porque aún es débil.

Todos los observadores coincidieron en un cambio visible en el estilo de gobierno y en la forma de conducir las relaciones internacionales de Colombia, pero para evaluar el fondo se planteó la siguiente pregunta: ¿realmente puede argumentarse que estamos ante un momento clave

hacia la diversificación temática y geográfica de la política exterior colombiana? De las diversas respuestas que se brindaron, se desprendieron nueve ejes temáticos que se desarrollarían con mayor profundidad para estructurar las opiniones así:

- a. Securitización de la política exterior
- b. Migraciones
- c. TLC, IED y política exterior
- d. Integración
- e. Derechos humanos y política exterior
- f. Participación internacional y liderazgo de Colombia
- g. Colombia y EE.UU.
- h. Debilidades del sistema de relaciones exteriores
- i. ¿pragmatismo o nueva versión de lo mismo?

El documento que se presenta a continuación no pretende imponer una lectura específica o un compromiso ideológico con alguna tendencia política o teórica en particular. Es solamente una exposición estructurada de los debates e interrogantes adicionales que se suscitaron entre los participantes. La metodología fue sencillamente cualitativa y el resultado no pretende ser más que un sondeo general con conocimiento previo. Como tal, el documento final no necesariamente compromete la opinión del coordinador ni de la Konrad Adenauer Stiftung en Colombia. Sin embargo, representa un importante ejercicio de reflexión que podría replicarse en otros espacios de diálogo y repetirse para los años que le quedan a la actual administración. El propósito trazado no es más que fortalecer el estudio de la política exterior colombiana.



## 1 | **Securitización de la política exterior**

Una de las posiciones académicas presume el debilitamiento de la *securitización* de la política exterior colombiana porque la Seguridad Democrática ya no parece ser el marco rector de las relaciones exteriores, considerando particularmente la mayor visibilidad de otros temas como la diversificación comercial, la energía y la educación.

Sin embargo, la búsqueda afanosa de tratados de libre comercio y de otros temas podría dejar al margen el mantenimiento de los indicadores de seguridad que se obtuvieron en la era Uribe. Colombia necesita una visión sólida para la seguridad nacional que sea integral y que no sacrifique intereses esenciales en el ámbito internacional. Parte de la explicación de la *securitización*<sup>2</sup> fuerte de la política exterior en la era Uribe se fundamenta en que todos los temas de política exterior fueron matizados por las luchas contra el narcotráfico y el terrorismo. Esto generaba que la seguridad nacional y la política exterior se consideraran equivalentes, produciendo reacciones regionales encontradas, un fenómeno agudizado por el alineamiento ideológico con los EE.UU.

---

<sup>2</sup> La *securitización* es un proceso discursivo-ideológico en el que los actores políticos construyen un referente colectivo particularmente "amenazante" para generar reacciones o procesos que integran un objeto o tema en el cuerpo de la doctrina de seguridad nacional. Véase más de esta teoría en: Waever, 1995; Buzan, Waever y de Wilde, 1998. Respecto al caso colombiano, se ha estudiado la construcción ideológica de fenómenos como el narcotráfico o el terrorismo como conceptos aglutinantes en tanto "enemigos" del Estado y de la sociedad y como fuentes de legitimación de un modelo o interpretación específica de la seguridad nacional (véase: Tickner, 2005).

Actualmente, Juan Manuel Santos ha desactivado parcialmente la diplomacia de la seguridad y redirigido internamente los esfuerzos del aparato militar que se fortaleció durante ocho años, si bien era, como ministro de Defensa, uno de los más entusiastas opositores al "Socialismo del Siglo XXI" por su proximidad ideológica con las FARC y uno de los promotores del reforzamiento del acuerdo militar con EE.UU. Empero, desde ahora se acusan las debilidades y grietas de la política de seguridad, expresadas en factores como las fricciones permanentes entre militares y entre el Ministerio de Defensa y los militares, específicamente porque los militares perdieron el protagonismo que adquirieron en la política exterior en la era Uribe. La seguridad no ha dejado de ser prioritaria, pero políticamente, se ubica en una dimensión menor.

El Presidente Santos, por su extracción más liberal, parece entender que puede obtener ventajas y resultados semejantes en seguridad apelando a una estrategia diferente: el multilateralismo. Santos, precisamente, experimentó la coyuntura de la declaratoria de inconstitucionalidad del acuerdo de cooperación militar con EE.UU. —que concedía el uso de siete bases militares colombianas— a pesar de apoyarlo en una primera instancia, lo cual parece indicar no tanto un abandono de la *securitización* bilateral con EE.UU., como una reorientación hacia la búsqueda de cooperación voluntaria. Incluso, ya en la última parte de la era Uribe, se notó un cierto "desencanto" del Gobierno frente a la inacción y el silencio de EE.UU. en medio de las voces regionales de condena a Colombia por actitudes como su defensa de la "Operación



Fénix" en Ecuador y frente a las continuas agresiones verbales por parte de los funcionarios de Gobierno venezolanos y ecuatorianos. Más dicente aún es el hecho de que la propia administración Obama empezara a moderar su lenguaje frente al conflicto colombiano y optara por recortar y modificar parcialmente el enfoque para el plan de cooperación bilateral. Incluso la mirada fuerte al Brasil empezó justo en la era Uribe, optando no solamente por la búsqueda de objetivos económicos, sino también por acordar mecanismos de cooperación bilateral de tipo policial y militar para el resguardo de las fronteras respecto a amenazas transnacionales comunes.

Estos factores de cambio parcial en cuanto a la relación entre seguridad nacional y política exterior aparecen desde la era Uribe, pero se asientan en el multilateralismo de Santos. En consecuencia, el actual Presidente de Colombia ha intentado moderar su lenguaje político securitizante y el papel asfixiante del Ejecutivo en la seguridad, pero el discurso contra el terrorismo no ha desaparecido del todo. Su reconocimiento de la existencia de "conflicto armado" es un signo positivo, pero su interés de llevar a cabo reformas como la creación de un Consejo de Seguridad Nacional al estilo norteamericano, conectando al Presidente y a los ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores, Interior y Justicia, revela que la *securitización* de la política exterior sigue existiendo aunque adopte una forma más diplomática, menos presidencialista y más multilateral. Más que desecuritización, lo que parece darse es un cambio relativo en cuanto a la definición del concepto de seguridad nacional y un pequeño cambio de tono frente a la relación férrea que había entre doctrina de seguridad nacional y política exterior con marcada alineación hacia los EE.UU.



El narcotráfico es uno de los temas más controvertidos y decisivos para la política de seguridad. No ha dejado de ser un asunto de interés bilateral con EE.UU. y con los países andinos por separado y Brasil, pero se maneja con mayor tacto y sin ubicarlo por encima de las relaciones diplomáticas o económicas diversificadas. Así las cosas, el primer paso hacia la desecuritización concreta de la política exterior podría darse cuando se ponga sobre la mesa un debate internacional amplio en cuanto a la evaluación de los resultados del enfoque tradicional implementado, insertando la discusión colombiana en el diálogo internacional sobre las drogas ilícitas entre países productores, consumidores y transportadores. La *narcotización* de la política exterior ha adquirido un nuevo aspecto con el regionalismo y el multilateralismo, pero prevalece el enfoque bilateral colombo norteamericano, porque aún no hay consenso global respecto a la concepción del problema y a la idoneidad de la estrategia de respuesta.



El problema se hace más complejo con la adición del factor del terrorismo ("narco-terrorismo") como un fenómeno de preocupación global y no solamente doméstica. Para los expertos es indispensable dar un debate profundo examinando la forma y los resultados reales de la estrategia colombo norteamericana de combate a la oferta, pues para muchos es un rotundo fracaso si se contrastan todas las hectáreas de cultivo destruidas, las toneladas incautadas, las armas decomisadas y los ciudadanos capturados, condenados y extraditados, con la persistencia nacional y la dispersión regional del fenómeno. Basta

mirar un caso como el de México, que dejó de ser un lugar de paso para convertirse en bastión de comercialización e incluso de producción, y que desde ahora sitúa sus esperanzas en el "Plan Mérida" (asistencia financiera, logística y militar norteamericana) y la coordinación de esa política antidrogas con la que tienen en ejecución EE.UU. y el Caribe e incluso con la del "Plan Colombia". La administración Obama ya ha estado revisando y modificando algunos presupuestos de la estrategia, pero la identificación de la continuidad de sus efectos perversos es un punto común incluso entre analistas académicos norteamericanos.

## 2 Migraciones



Las migraciones son un tema casi ausente de los estudios, las investigaciones y las políticas públicas a pesar de ser un fenómeno tan central en el escenario internacional. Actualmente se carece de cifras exactas sobre salidas y retorno. En Colombia apenas si

se tiene algo por parte del DAS (unos 18 mil retornados y/o deportados estimados en cinco años) de acuerdo con un experto de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Los entes gubernamentales y las universidades apenas tocan el problema, pero no hay investigaciones fundamentales sobre sus causas y expresiones, ni asignaturas universitarias específicas en el tema.

Actualmente, se estima que existen unos 214 millones de migrantes en el mundo, de los cuales aproximadamente 10% son colombianos, según el analista.

Uno de los mayores obstáculos es la poca visibilidad o parcial exposición que hacen los medios de comunicación. En las sociedades europeas y norteamericana, para algunos observadores se etiquetan y exponen unas corrientes de migrantes más que otras. En la Unión Europea, por ejemplo, se aprobó la Directiva del Retorno 2008/115/CE, propuesta por la Comisión Europea en 2005 y aprobada por el Parlamento Europeo en 2008. Desde el lado latinoamericano del problema, la misma se percibió como "contradictoria con la propia normativa europea sobre los derechos humanos consagrada en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y en la Carta de los Derechos Fundamentales", en específico, por medidas como la "detención hasta 18 meses sin resolución





judicial”<sup>3</sup>. La migración, en cuanto relacionada con la soberanía y la seguridad nacional, aún es vista como un factor borroso y manipulable en medio de una tensión entre el derecho universal a migrar y la seguridad soberana configurada como una puerta cerrada al migrante. Un asunto adicional es la asimetría entre países emisores y receptores y entre derechos y deberes. Los países receptores se cierran en tiempos de crisis y los emisores se quejan. Sin embargo, cuando se examina la opinión de los ciudadanos de los países emisores, se encuentra que, por un lado, exigen igualdad de derechos para sus connacionales, pero por otro lado, no están dispuestos a conceder beneficios semejantes a los extranjeros que ingresan a sus países. Es un problema de cultura política, de cultura en derechos humanos (DDHH), más que solamente un problema de política exterior o de política integral migratoria.

Colombia parece actualmente pasar de ser un país casi exclusivamente emisor a uno receptor y es necesario estudiar también ese nuevo impacto. Los nacionales de regiones circundantes parecen ver en Colombia un país más seguro y con oportunidades económicas y laborales recientes, pero no hay investigaciones al respecto. Uno de sus ejemplos es tanto el retorno de nacionales que residían en Venezuela como el ingreso de naturales de ese país a territorio colombiano. El derecho al asilo y la cantidad de asilados o refugiados colombianos en el exterior es otra preocupación adicional, particularmente si se tienen en cuenta como víctimas proclives a ser consideradas en la política de reparación.

<sup>3</sup> Parlamento Latinoamericano (2008). *Declaración del Componente Latinoamericano Integrante de la Asamblea Euro-latinoamericana*. Recuperado en: <http://www.parlatino.org/es/eurolat/declaraciones-eurolat/declaraciones/830.html>.

Colombia le apuesta a fortalecer este tema mediante el impulso a la Política Integral Migratoria (PIM) y mediante el programa “Colombia nos Une”, en coordinación con otras instancias gubernamentales y la asesoría de la OIM, no obstante, persisten dificultades para identificar y asistir a los migrantes colombianos, además de la debilidad de las garantías para asegurar un retorno sin traumatismos y con reintegración económica, social y cultural definida. Lastimosamente, parece que el asunto de las remesas, por lo que le aportan al PIB, es un interés gubernamental prioritario que tiende a ocultar qué está sucediendo tanto con el migrante colombiano como con la familia receptora de las transferencias exteriores. Tampoco se ha examinado entre las causas motoras del fenómeno, más allá de la “búsqueda de oportunidades” y las repercusiones sociales del conflicto armado, si el modelo de desarrollo privilegiado y la propia estructuración del sistema de producción internacional y la consecuente ubicación de Colombia en él (como país eminentemente productor de materias primas y oferente de mano de obra barata y medianamente calificada), son causas directas que activan el flujo migratorio y la comúnmente denominada “fuga de cerebros” por parte de población joven con formación superior e ingresos medios. Para algunos analistas, este es un tema social y cultural con fuertes conexiones económicas, y la falta de interés por parte de economías receptoras como EE.UU. y la Unión Europea o la aplicación de un enfoque centrado en la seguridad nacional como un fenómeno transnacional “amenazante” por parte de las mismas, explica la reticencia de las potencias económicas a integrar el tema de la migración y de los derechos laborales de los migrantes en los acuerdos de transacción comercial que se suscriben (TLC), aunque tienen lazos indivisibles. En este



punto se evidencia una grave disparidad cuando se compara la indignada reacción latinoamericana ante las medidas de “blindaje” y ante la separación arbitraria de ambos temas (comercial y migratorio) en el contexto internacional del gobierno Uribe, con la actitud pasiva que continúa

asumiendo Colombia en pos de los acuerdos comerciales con EE.UU. y la UE en la era Santos. Hay multilateralismo para gestionar el tema migratorio y coordinar conceptos y prácticas, pero se conservan las tendencias generales sobre el fenómeno para Colombia.

### 3 TLC, IED y política exterior

Los cambios o giros en política exterior están fuertemente ligados a la política económica internacional de Colombia y son nuevas estrategias para lograr los mismos fines que tenía el gobierno Uribe e incluso antes. Los TLC y los esfuerzos para desarrollar un mercado bursátil con otros latinoamericanos son intentos de creación de nuevas estrategias económicas, pero el fin último sigue siendo el mismo: atraer más inversión extranjera directa (IED). Cambiar el enfoque de liderazgo político es más una estrategia para tranquilizar a los mercados y cambiar la imagen de Colombia como “país hostil” en el vecindario para atraer esa IED. En esencia, el modelo económico general, neoliberal, no cambia. Este le apuesta al crecimiento del sector privado como eje para el crecimiento económico y el desarrollo. Aún están por demostrarse las virtudes de esos cambios externos para generar transformaciones internas clave, no solamente económicas sino también sociales, tales como la reforma al tema de la tenencia de la tierra. Asuntos como la nueva Ley de Reparación probarán si

verdaderamente se llega a reformas estructurales con impactos sociales positivos o si se vuelve a entregar la tierra a ciertos sectores productivos, especialmente aquellos vinculados con las multinacionales.

Respecto a los TLC, los decisores colombianos no deberían caer en el error de considerarlos un fin en sí mismos, de acuerdo con los expertos. Los TLC son más bien una herramienta jurídica que debe enfocarse adecuadamente.

Por esta razón, poco se ha meditado acerca de los impactos que generarán cuando todos los acuerdos firmados entren en vigencia en Colombia. No se sabe con certeza qué podría suceder cuando se activen al mismo tiempo los mecanismos de solución de controversias.

Para desenredar el futuro de esos acuerdos, se requerirá de personal experto y eso viene atado a la profesionalización del recurso humano de la Cancillería. Los observadores creen que el Gobierno colombiano debería plantear una agenda doble: por una parte, fortalecer esa diplomacia





comercial, pero por otro lado, pensar en cómo se desarrollará la infraestructura nacional necesaria para sacar provecho de esos instrumentos. Se pueden firmar muchos y con mercados no tradicionales como Canadá, Corea del Sur y Turquía, pero sin un proceso previo de adaptación productiva se habla básicamente de diversificación improvisada y de confianza excesiva en que la competencia directa será lo que resuelva todos los problemas estructurales históricos de la economía nacional. Esto es una apuesta irresponsable y sumamente arriesgada cuando se mira el tamaño de una economía como la de China, a la que Colombia se aproxima bilateral y multilateralmente tratando de insertarse en las dinámicas de Asia-Pacífico vía FO-CALAE (Foro de Cooperación América Latina Asia del Este), APEC (Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico) o ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático). Para algunos de los expertos, la ecuación “comercio libre + IED = inserción” podría no funcionar o tener efectos limitados para la promoción común del desarrollo, cuando se toma en cuenta la falta de preparación de la Cancillería para trabajar entendimientos con naciones tan diferentes en lo cultural, lingüístico e ideológico. La premisa puede ser “que nos una lo universal y lo universal es el comercio”, pero la riqueza de la diversidad es un factor que el enfoque gubernamental tiende a ignorar.

Sobre los TLC es especialmente preocupante que, al parecer, se estén convirtiendo en el único instrumento para gestionar inserción internacional. Otras formas de inserción como la integración en bloques económicos pasa a segundo plano. Incluso se desconoce el potencial de temas comunes que propician integración, como lo es precisamente el de las migraciones. En cuanto a los TLC y la IED, se presume que Colombia aprovechará

todo el potencial de los inversionistas y del acceso libre a los productos nacionales, cuando no se ha logrado una política de desarrollo industrial que conduzca a una disminución de la dependencia de productos primarios como el café y las flores. Se quiere importar tecnología de todo el mundo, pero al resto del globo se le envía primordialmente lo que tradicionalmente se ha enviado a EE.UU. Nunca hubo una real preparación para afrontar la entrada en vigor de esos acuerdos comerciales. Atada al interés comercial improvisado, la política exterior da tumbos, tal como aconteció en el caso del reconocimiento colombiano afanoso de “una sola China” en oposición a Taiwán, por preservar las posibilidades comerciales con la República Popular China. Otro ejemplo de esos tumbos es que precisamente EE.UU. es quien más está presionando al país a adoptar medidas de protección sindical y laboral, cuando de manera natural Colombia debería hacerlo.



Foto: alvaro herrez

Hay que revisar que, a pesar de la actitud del Congreso estadounidense sobre el bloqueo a la ratificación del TLC con Colombia por causa de las violaciones a los DDHH, el TLC como tal no tiene ninguna cláusula expresa que trate sobre el tema. Esto es muy diferente a lo negociado con la Unión Europea



dentro del Acuerdo de Asociación, que sí hace exigencias específicas de observancia, promoción e implementación. Europa sí se cuidó en añadir que si el Gobierno colombiano no cumple con lo que se pactó en ese tema, el TLC puede entrar en un punto de suspensión. Para los expertos, “obsesionarse” con los TLC o definirlos como “una estrategia colombiana de internacionalización y hasta integración” no tiene consistencia, por cuanto no son más que una base, un instrumento jurídico para aterrizar las condiciones de los compromisos económicos. Sin embargo, dentro de una conducción que lo permita, pueden convertirse en una base más general que abra la puerta a la creación de zonas de libre comercio (incluyendo, sí se quiere, el tema de la prestación de servicios).

A este respecto, la política exterior de Santos podría tener mucho para mostrar con la puesta en

práctica, la suscripción y la negociación de numerosos TLC, pero las proyecciones gubernamentales en promoción del empleo, transformación y ampliación de la oferta exportadora y aumento del poder adquisitivo de los ciudadanos colombianos, parecen estar sobredimensionadas. Con la quiebra de sectores como el arrozero, el del trigo y el de la cebolla, otrora fortalezas naturales de Colombia, además de la alta vulnerabilidad de otros sectores que no podrán resistir la competencia tan asimétrica ni con subsidios, varios analistas se preguntan de qué va a constar la oferta exportadora colombiana hacia tantos mercados nuevos, más cuando la tendencia apunta a la reprimarización o especialización en bienes de recolección y bajo procesamiento, por no hablar de la producción de bienes etiquetados con marca de origen colombiano, pero manufacturados por capital y firmas transnacionales.

## 4 Estrategia de integración

Se han venido suscitando ciertos cambios en las estrategias de relacionamiento internacional, pero los fines gubernamentales permanecen casi inalterados. Esto puede observarse no solamente en cuanto a la política económica sino asimismo en cuanto al tema de la integración regional. En la óptica de la administración Santos, la integración debe limitarse a la suscripción de tratados de libre comercio como vía de inserción internacional. Es decir, se mantiene el punto de vista de la administración Uribe. Si se estudia, por ejemplo, la aproximación al Asia-Pacífico, se encuentra un interés efectivamente mayor, pero se mantiene como una decisión de sentido común o intencionalidad temporal más que como un resultado de una estrategia bien definida hacia esa área geográfica.

El regreso al multilateralismo es muy positivo, si bien Colombia aún no tiene claro lo que quiere en materia de *integración* económica. Empero, viene construyendo desde finales de la administración Uribe, una *diplomacia económica* centrada en aprovechamiento de la coyuntura internacional. Durante el ejercicio de la administración Santos, esta *diplomacia económica* se viene fortaleciendo, sobre todo hacia regiones como Asia-Pacífico y en medio de la suscripción del Área de Integración Profunda (AIP) entre México, Perú, Chile y Colombia. Estos cuatro buscan ser reconocidos como potencias medias regionales y aprovechar esa cooperación que se generará para incrementar sus posibilidades de inserción hacia Asia-Pacífico, sobre todo por lo que Colombia puede aprender



de Chile y México en ese sentido. Sin embargo, no pueden desconocerse los obstáculos estructurales como la debilidad de la infraestructura colombiana, manifestada en la carencia de puertos, como sí los tienen México y Chile.



Colombia ha buscado consolidarse como un territorio interesante para los inversionistas externos, dado que empieza a mostrarse como un “socio” regional beneficiado de ese apalancamiento. Colombia muestra su interés de búsqueda de liderazgo regional, lo cual es más visible en la actitud que ha tomado el país en la era Santos frente a la integración regional. El mensaje que quiere darse en espacios como UNASUR es que Colombia es amiga de la integración, y no solamente de la de tipo económico (como cuando se proponen mercados comunes), sino igualmente en otros temas. El problema es qué tanto puede Colombia hacer para integrar a la región en esa plataforma cuando muchos expertos piensan que el propio tratado constitutivo de esa organización la conmina a un estadio intergubernamental permanente, al anteponer la independencia y la soberanía sobre toda conciencia y decisión colectiva.

En cuanto a la integración, los observadores creen que hoy se presenta la misma carencia de visión que

en la política exterior y esto es un denominador común de toda América Latina. Las iniciativas de integración emanan de proyectos políticos domésticos de corte populista, sea de derecha o de izquierda, y son temporales, intermitentes, pierden progresivamente su fuerza inicial. Actualmente, incluso UNASUR parece perder su vigor de partida. Tienden a depender mucho de actuaciones individuales, y de si los gobiernos se desdibujan, como sucede con Venezuela o Argentina, por lo que se estancan los procesos que conducen. La mayoría de los académicos participantes apunta a que los intereses y las expectativas de los países de la región respecto a UNASUR resultan muy disímiles y hasta contradictorios, con un grado muy pobre de institucionalización. Sin embargo, hay dos posturas frente a las posibilidades actuales del organismo. Para unos es preciso darle un tiempo de apropiación al proceso antes de discernir resultados, pero para otros es sólo un proyecto al que también tiene que aplicársele “reingeniería” que se posicione con objetivos específicos y por encima de las variaciones ideológicas sobre el libre comercio, las relaciones con EE.UU. o los enfoques de defensa y seguridad transnacional. Las medidas para la creación de confianza son un paso ineludible para recuperar el diálogo regional, pero su alcance es tangencial si no van acompañadas de propósitos colectivos verificables. Algunos consideran que esta dificultad podría superarse con un gran pacto suramericano o un plan de acción colectiva que vincule las dimensiones política, física, comercial y social, empezando por lo menos con un espacio suramericano de comercio que privilegie la producción y el intercambio de manufacturas y bienes de alto valor agregado para contrarrestar la reprimarización que imponen los TLC suscritos con países extrarregionales.

Ahora, el peso de la responsabilidad regional parece hacerse descansar sobre Brasil. La pregunta



es si Colombia puede y quiere cumplir un papel semejante como vórtice de integración. En este sentido, la intensificación de las aproximaciones colombianas a Brasil y sus repercusiones hacia Unasur revisten para algunos observadores oportunidades de liderazgo compartido, como la promoción regional de modelos de desarrollo más redistributivos (teniendo en cuenta lo que Colombia podría aprender de la política social brasileña), la protección y el uso racional colectivo de la Amazonía (teniendo en cuenta los grados de institucionalización y regionalización que alcance la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, OTCA) y la promoción de políticas de innovación tecnológica y de propiedad intelectual de alcance regional, siempre y cuando Brasil esté dispuesto a compartir con el vecindario lo alcanzado en materia académica, científica e industrial. Ello también exige que Colombia se interese por formar a algunas de sus próximas generaciones dirigentes en Brasil y en el Sur como tendencia complementaria a la búsqueda de espacios de educación superior tradicionales como Estados Unidos y Europa. Por sólo hablar de la política exterior, varios analistas opinan que Colombia puede aprender mucho del academismo y la institucionalización de la política exterior de Brasil.

Respecto al presente y futuro de la CAN, hay posiciones encontradas. Para algunos, prácticamente se promueve una copia de los procesos de integración de Europa, sin preguntarse previamente si las estructuras económicas, políticas y sociales de los latinoamericanos se asemejan a las europeas, incluyendo la adhesión de toda una reflexión como la que se genera tras el fin de la segunda guerra en ese continente. Hay muchos intentos en América Latina pero ninguna consolidación institucional. Para otros analistas,

no puede menospreciarse un proceso de integración de 40 años ni un flujo económico calculado en casi 90 mil millones de dólares anuales. Para esos observadores, no se puede desestimar que, a diferencia de muchos procesos de integración, el andino cuenta desde hace diez años con una normativa que introduce la supranacionalidad inmediata para las decisiones que se adopten. Incluso para el tema de los flujos laborales, hace diez años se cuenta con una norma para el libre tránsito de trabajadores andinos, pero no se ha sido llevada a la práctica por los Estados miembros.



## COMUNIDAD ANDINA

Actualmente la CAN será objeto de "reingeniería" para evitar su total desplazamiento o sustitución hacia MERCOSUR o UNASUR y se anuncian estrategias para volver a aproximar a Chile y a Venezuela, aunque sea parcialmente. Pero pese a las buenas intenciones de Colombia al respecto, los observadores advierten que si las reformas y los avances no apuntan a una verdadera armonización de las políticas económicas y al cumplimiento incondicional de las normativas comunitarias por parte de todos sus miembros, la CAN podría quedar encogida como un espacio de legitimación subregional de las estrategias de inserción internacional limitada de Perú y de Colombia (TLC) para no perder el intercambio andino, o como un



espacio de baja coordinación económica que pueda conducir por presión a que Ecuador y Bolivia se vean obligados a seguir el mismo camino de los otros dos, aunque hoy sean ideológicamente reticentes. En esta última opción, Colombia y Perú podrían instrumentalizar la CAN como un “trampolín” para comerciar con el Mercosur y cautivar su IED, pero contribuyendo a la anulación de ambos espacios como opciones reales de integración multidimensional y alternativa, y de propia construcción colectiva frente a la búsqueda de beneficios parciales y derivados del estado de la estructura económica internacional. Esos mismos beneficios inmediatos podrían explicar la “renuncia” del Gobierno colombiano a dilucidar cuál es el verdadero nivel de compromiso y vinculación entre funcionarios de Ecuador y Venezuela con las FARC, un tema en el que Colombia parecía tener todas las pruebas a su favor y disposición, pero que la exigencia de “normalización” de las relaciones hacía ver como inconvenientes. Con Uribe la estrategia de seguridad subsumió la estrategia diplomática andina, y en la era Santos la recuperación diplomática parece facilitar la cooperación en seguridad fronteriza, pero sin abordar —por lo menos públicamente— los puntos más oscuros del conflicto trilateral.



La pregunta adicional en materia de integración es si Brasil está siendo seducido por Colombia y por la presión del Área de Integración Profunda (AIP)

a embarcarse en la misma hoja de ruta coyuntural de coordinación limitada en lugar de integración arraigada y desarrollo del espacio económico cercano, en tanto estrategia débil para enfrentar el peso de las mayores economías del mundo y sus barreras y distorsiones no arancelarias. Para los analistas es evidente que Colombia se ha percatado de que necesita el liderazgo regional de Brasil para multiplicar su propia influencia en Suramérica, fortalecer su identidad en política exterior y empujar el anquilosado acercamiento CAN-MERCOSUR. Sin embargo, no será fácil que la agenda del Cono Sur adopte la forma parcializada de la “vía de inserción chilena” que emularon Perú y Colombia para apalancarse en el boom de los *commodities* y en el flujo y reflujo de la IED que sale de países en situación financiera crítica y busca mercados de capital normativamente flexibles y macroeconómicamente estables. Para los expertos, la convergencia Colombia-Brasil debería apostarle primero a proyectos de largo alcance como la reactivación de la integración física suramericana y con salida colectiva al Pacífico y al Atlántico que se estancó en IIRSA. La convergencia política Colombia-Brasil también podría transformar la Alianza del Pacífico en un proyecto más ambicioso e integral que la apuesta reducida de “regionalismo abierto” en la que queda convertido el AIP, proponiendo posiciones de bloque frente a las economías ágiles de Asia-Pacífico. Si se tratara solamente el tema de los recursos potenciales, Brasil le viene proponiendo a Colombia una integración que le apuesta a un nuevo tipo de “poder internacional” basado en la riqueza compartida de la biodiversidad por su capacidad incalculable para robustecer industrias como la alimenticia y la farmacéutica, además de la centralidad que tiene la Amazonía en el tema del cambio climático.

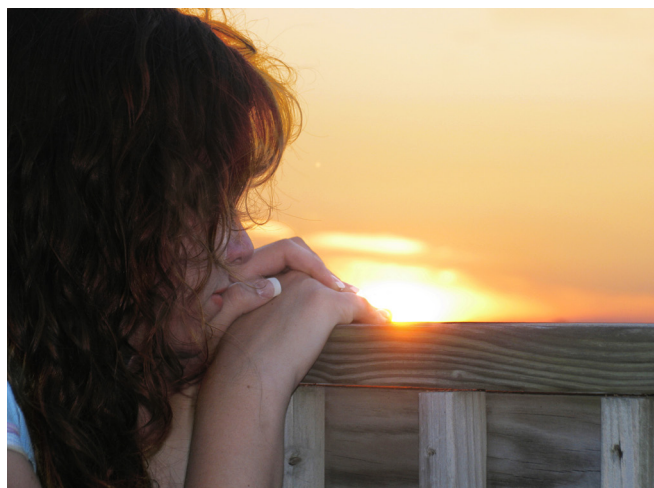


## 5 Derechos humanos y política exterior

Después de ocho años de fricciones entre el gobierno Uribe y las ONG por los indicadores en DDHH y la responsabilidad del Estado en el escalamiento del conflicto, actualmente hay un diálogo tripartito entre Gobierno, sociedad civil y comunidad internacional para garantizar el trabajo de los defensores de los DDHH. A pesar de este cambio, las garantías son aún insuficientes y vienen siendo asesinados testigos clave y activistas o representantes de las víctimas, como recientemente sucedió con Keila Esther Berrío<sup>4</sup> en Medellín, caso que fue condenado por la CIDH en agosto. Para algunos observadores es sólo un hecho con más trascendencia que otros semejantes, pero podría tener grandes impactos en Europa y EE.UU. que afectarían el intercambio y la cooperación.

En el caso de los norteamericanos, son frecuentes sus manifestaciones de preocupación frente a los derechos laborales y sindicales de los trabajadores colombianos. Ahí entran a jugar un papel muy relevante las organizaciones de la sociedad civil, cuyo objetivo no es bloquear los TLC sino servir de canales de transmisión para las necesidades de la sociedad civil colombiana en los espacios de formulación o negociación de la política exterior.

<sup>4</sup> Keila era fundadora de la "Liga de Mujeres Desplazadas", en el Municipio de Turbaco (Bolívar). Era además beneficiaria junto a su familia de Medidas Cautelares 319-09 por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y era continuamente amenazada por las "Águilas Negras" y el "Ejército Revolucionario Anticomunista," ERPAC, lamentablemente con el suficiente conocimiento del Estado colombiano. Véase: Asociación para los derechos de la mujer y el desarrollo (AWID). Recuperado en: <http://www.awid.org/esl/Library/Asesinada-Keila-Esther-Berrio-Almanza-integrante-de-la-Liga-de-Mujeres-Desplazadas-en-el-Municipio-de-Turbaco-Bolivar>.



Colombia tiene muchas responsabilidades pendientes en esta materia y no puede resolverlas con planes de corto plazo o reformas tenues del tipo de las que exhibió como cumplidas frente al Congreso norteamericano para facilitar la aprobación del TLC por parte del ala demócrata.

En la superficie podría hablarse de un cambio de actitud, receptividad y proactividad gubernamental frente al tema, tanto en la esfera doméstica como en la internacional (sobre todo por el lugar que ocupa temporalmente Colombia en el Consejo de Seguridad y que le exige ser un ejemplo de prevención y protección). Empero, las debilidades institucionales, la preponderancia de la estrategia combativa y el renovado esfuerzo del Gobierno por exponer en la vitrina internacional sus buenos indicadores mientras cuestiona la solidez y legitimidad de las acciones e informes de las organizaciones civiles, además de favorecer la ampliación del fuero militar en la reforma a la justicia, son actitudes que no contribuyen al acercamiento entre sociedad civil y Gobierno nacional. Cuestionar





la consistencia probatoria y conceptual de los veredictos contra Colombia por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, haya o no haya colectivos de juristas "oportunistas" que podrían enrarecer o magnificar las evidencias contra el Estado, y permitir que las preferencias y transacciones de la relación gobierno-militares se impongan sobre las necesidades de las víctimas del conflicto en justicia, verdad y reparación, ponen en tela de juicio la magnitud real de los cambios de Uribe a Santos.

La diplomacia de los DDHH seguirá siendo fragmentada y presentando diplomacias paralelas y

enfrentadas (la política exterior en DDHH del gobierno, de los militares, de los organismos de la ONU en Colombia, de las ONG, de las víctimas y sus representantes legales) mientras cada uno de los actores continúe priorizando su propia perspectiva, estrategia exterior y discurso, en ausencia de un gran consenso nacional sobre el estado de los DDHH en Colombia. El Gobierno parece ganar perfil internacional en esta materia al limpiar la imagen del Estado ante la CIDH y buscar la proximidad de la Corte Penal Internacional sin afectar los objetivos de la seguridad interna y la estabilidad de la estructura militar, ganando legitimidad internacional pero perdiendo credibilidad ante las organizaciones civiles.

## 6 Participación internacional y liderazgo de Colombia

Otro cambio perceptible surge cuando se compara el alto grado de *bilateralismo* de la política exterior de la administración Uribe con el *multilateralismo* que ha venido incentivando el gobierno Santos. Ese *multilateralismo* puede rastrearse en hechos como el asiento no permanente que ocupa Colombia en el Consejo de Seguridad de la ONU, el origen de la Canciller Holguín (exembajadora de Colombia ante la ONU), el lanzamiento de Colombia y la aceptación regional de la candidatura de María Emma Mejía a la Secretaría General de UNASUR y el esfuerzo colombiano para facilitar el retorno de Honduras a la OEA. Todo ello muestra un deseo colombiano de liderazgo entre los miembros del sistema interamericano. El apoyo de Colombia al regreso de la OEA como pilar del sistema interamericano es un buen síntoma, pero aún se requieren reformas institucionales de fondo como la que se necesita para adaptar la carta democrática de 2010 a los nuevos desafíos del

continente. El caso hondureño<sup>5</sup> puso en evidencia la debilidad y necesidad de adecuación del organismo.

Todos los hechos de la política exterior colombiana en 2011 dan cuenta de una búsqueda de liderazgo regional por parte del país, pero para alcanzarlo se requiere más que la voluntad política. La diplomacia presidencial continúa muy arraigada a pesar de la existencia de instituciones

<sup>5</sup> Honduras fue temporalmente suspendido como miembro el 4 de julio de 2009 por parte de la Organización de Estados Americanos, debido al derrocamiento del presidente Manuel Zelaya por parte de la oposición y el establecimiento de facto (no legítimo ante la comunidad internacional por carecer de un proceso electoral o revocatorio formal) de Porfirio Lobo como su sucesor. Al respecto, la región se fragmentó políticamente para intervenir y no se terminó cumpliendo la exigencia de la OEA de restituir al mandatario electoralmente legítimo. La mayoría se conformó con reconocer la sucesión marginalmente, Colombia y Venezuela mediaron para la reconciliación entre ambos líderes y el retorno de Zelaya a Honduras y de ese país a la OEA, mientras Ecuador rechazó tajantemente al nuevo gobierno.



sólidas y de la gran capacidad de la actual Canciller. Aún es persistente el clientelismo en los nombramientos dentro del sistema diplomático, auspiciado además por los vacíos del sistema de servicio exterior y de la carrera diplomática. Es indispensable participar en la construcción regional de *medidas de confianza* mutua y pasar de la retórica a la práctica política, sobre todo para normalizar totalmente las relaciones económicas y políticas con Venezuela y Ecuador. Sin embargo, cuando se habla del liderazgo de Colombia en la región, suele haber sensibilidades políticas en contra, por lo cual el país deberá acompañar su proyección individual con gestos concretos de interés por el desarrollo de la región. Estos “gestos” pueden acarrear costos concretos (políticos y financieros) que Colombia tendría que asumir para perfilarse no más como un Estado receptor de ayudas e internacionalmente dependiente, sino como un “socio” dispuesto a pagar el precio de su liderazgo regional al contribuir a la disminución de las asimetrías.

Para algunos expertos, mucho se habla de los cambios y las continuidades de la política exterior Santos, pero poco de la consolidación de la política previamente diseñada. Particularmente hacia el espacio andino y hacia el MERCOSUR hay que mirar si Colombia consolida su posición individual (de influencia) o si está privilegiando actuaciones e intereses colectivos. Tendrá que evaluarse si Colombia desconoce lo ganado anteriormente en términos institucionales para establecer su propia agenda o si representa el espíritu de la región, tal como aparentemente sucede en la actualidad con UNASUR. No obstante, deberá esclarecerse si el “nuevo” liderazgo de Colombia en Unasur con la Secretaría, o en

otros espacios, significa olvidar sus intereses individuales previos optando por actuar como parte de la región o si esos intereses se han desplazado de estructuras en “desuso” o estancadas como la CAN, hacia nuevos referentes colectivos. Es decir, la Cancillería debería explicar si la Comunidad Andina y el MERCOSUR ya no son tan relevantes para el Gobierno, incluso si sus temas y logros consiguen migrar hacia el bloque UNASUR, como una forma de recuperar y “reencauchar” lo conquistado en esos bloques que presentan síntomas de agotamiento político.



Algunos analistas creen que el énfasis de evaluación de tal “liderazgo” debe ponerse sobre algo más que las apariciones internacionales y la difusión de los indicadores macroeconómicos y de IED. Por ejemplo, el tema de los CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica) le ha otorgado al país una gran visibilidad en el escenario internacional desde que *The Economist Intelligence Unit* calificara a estas naciones como un prometedor “segundo bloque emergente” después de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China). Sin embargo, el peligro de fondo es que el país pretenda ser reconocido



como líder de un grupo que no es precisamente un ejemplo de integración. Dado que no hay intención concreta de integración y que las interacciones entre estos países son tenues, es preciso moderar el lenguaje optimista, sobre todo por parte de los funcionarios públicos, para considerar cómo se puede consolidar la posición del país entre Estados tan diferentes en lo político y cultural aunque sus dimensiones económicas sean semejantes.

Aunque no se evidencia un bloque real, los CIVETS no tienen una importancia menor porque se pueden extraer lecciones valiosas respecto a lo que están haciendo “bien”, pero con contextualizaciones. En el caso de India, el Gobierno de ese país considera que la apertura a bienes comerciales y a la IED es benéfica únicamente en la medida en que contribuya a mitigar o resolver grandes problemas o déficits nacionales como la pobreza. El debate está en qué condiciones se les pone o cómo se canalizan esos flujos libres para aprovecharlos. Algunos expertos recomiendan no satanizar o descalificar a priori el potencial de ese tipo de grupos o categorías que empiezan como discursivas o comparativas. Pero si los CIVETS conducirán a que Colombia quede conminado a una economía de exportación primaria y a una descapitalización a través de la recepción indiscriminada de IED, legitimándolo al apelar a que “todos los CIVETS lo hacen y son exitosos”, entonces esa dinámica realmente debe ser cuestionada.

Los CIVETS y el multilateralismo también apuntan a la búsqueda del ingreso de Colombia a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). Esta es una meta muy ambiciosa y aún no se sabe si el país podrá cumplir las fuertes

exigencias estructurales y de desempeño económico sostenido que prescribe la membresía en un organismo de ese tipo. Esto, por no hablar de qué tanto puede Colombia aportar a la consecución de los objetivos del mismo. Otro tanto sucede con la aspiración hacia el APEC o el ASEAN. Es decir, Colombia parece estar “a la cacería” de las ventajas y oportunidades inmediatas que trae la pertenencia a los “clubes” internacionales de los “países ricos”, renunciando a quedar conminado a la condición de “país periférico”, pero podría darse una alta incongruencia entre objetivos y capacidades de la política exterior colombiana cuando se ponga a prueba su aporte individual real en medio de una decisión o acción colectiva.



Foto: <http://labancaprivada.com/paises-civets.html>

Este renovado interés de “liderazgo” y proyección de la imagen internacional asociativa de Colombia es favorecido no solamente por esa apuesta multitemática y multigeográfica. También es beneficiado por factores actitudinales y factores estructurales. En cuanto a los actitudinales, el Gobierno —encabezado por el Presidente y secundado por la Canciller— se ha preocupado por proyectar una imagen de optimismo, apertura política y flexibilidad no solamente en cuanto a la política doméstica y exterior, sino en general



frente a las posibilidades y oportunidades de interdependencia positiva que presenta la región. "Es el momento de América Latina" podría ser una de las consignas que resumirían la percepción gubernamental e incluso regional acerca de la coyuntura internacional. Esta animosidad va atada por supuesto a una estructura internacional en la que contrastan las crisis financieras y políticas de EE.UU. y de Europa con la aparente estabilidad macroeconómica suramericana, la normalización política (sobre todo del vecindario andino) y los atractivos niveles de crecimiento que se comparten. Estas condiciones atraen las miradas no solamente de agentes de mercado e inversionistas, también de los analistas internacionales que ven en América Latina un motor adicional para evitar la recesión mundial y dinamizar el intercambio global.

Para la mayoría de los analistas, todo ese afán de desplegar una participación o un liderazgo internacional de Colombia debe evaluarse críticamente, es decir, determinar si es un medio o un objetivo en sí mismo. En términos estratégicos debería ser un medio para fortalecer procesos internos como la democratización, la institucionalización del Estado y la redistribución de la riqueza. Respecto a la conducta actual de la política exterior, a veces parece erigirse como un medio para alcanzar una intención

recurrente en la historia diplomática colombiana del siglo XX: el deseo de mejorar o "lavar" la imagen deteriorada del país en el exterior dado que su propósito podría ser, esencialmente, internacionalizar la economía y atraer inversión extranjera. Para sendos fines, Colombia necesita proyectar un perfil de estabilidad política, jurídica y social, y para ello, la participación y visibilidad internacional del país en espacios multilaterales económicos y de desarrollo es apenas lógica. Pero el llamado de atención de los expertos es evitar una disparidad o "corto circuito" entre los logros diplomá-

ticos o el mejoramiento del perfil internacional y las condiciones objetivas del escenario doméstico más allá del alto crecimiento anual y la estabilidad de márgenes "deseables" de desempleo e inflación. Es decir, lo conquistado en el exterior y con la política económica no puede invisibilizar problemas persistentes como la pobreza, la inequidad, la continuidad del conflicto armado, la persistencia de las violaciones a los DDHH y los niveles exacerbados de corrupción en la política nacional y en las instituciones estatales (como los casos del DAS, la DIAN, el INCODER, la Dirección Nacional de Estupeficientes, las gobernaciones de Meta, Valle del Cauca, Magdalena y Bolívar, y las alcaldías de Bogotá, Armenia, Bucaramanga, Cali, Palmira, Arauca y Valledupar).



Foto: [www.elespectador.com](http://www.elespectador.com)



## Colombia y EE.UU.

Las posibilidades de autonomía de la política exterior colombiana dependen en buena medida de la estructura de poder y las dinámicas del sistema internacional de acuerdo con la coyuntura o el momento específico. En la actualidad, la administración Obama ha moderado algunos elementos discursivos de su política exterior que han facilitado la adopción de ciertas posiciones colombianas en la región. Pero si la posición norteamericana vuelve a endurecerse constriñendo el sistema de relaciones regionales, es altamente probable que Colombia retorne a los mismos instrumentos y estrategias que se han pretendido reformular. Históricamente, en el país se ha dado un movimiento pendular relativo, en cuanto a la aproximación política con los EE.UU. Esto hace que no pueda haber certeza de que los nuevos cambios en la política exterior no se reversarán, lo cual es acentuado porque la política exterior es de gobierno y no de Estado, muy centrada en el pensamiento del presidente de turno y carente de una suficiente burocracia profesional.

Existe una división en la opinión de los expertos sobre el grado de alineación de Colombia respecto a los EE.UU. en la era Santos. Para unos, las condiciones de multipolaridad, competitividad y apertura del sistema internacional, impedirán que Colombia pueda volver a adherirse a la política exterior norteamericana como lo hizo en la era Uribe, aún si continúa considerando a la potencia del Norte como su socio preferencial. Para otros analistas, se trata de una oscilación parcial que puede ser fácilmente reversada si así lo quieren los futuros gobiernos de Colombia y si EE.UU. vuelve a una política exterior agresiva hacia la región,

enfaticando de nuevo la seguridad y la alineación ideológica. Para analistas favorables al rol multipolar de Brasil, las relaciones Sur-Sur dan cuenta de una hegemonía norteamericana decreciente. Para otros más realistas, EE.UU. está favoreciendo esa flexibilidad en medio de una crisis estructural, pero puede reponerse como lo ha hecho anteriormente, y más teniendo en cuenta que esos poderes emergentes "amenazantes" no tienen cómo sostener una posición hegemónica como la que ese país tradicionalmente ha sabido ocupar.



El gobierno Santos desea proyectar una imagen frente a los EE.UU. en la que se muestra no como un "país problema" e internacionalmente dependiente para resolver sus debilidades internas, sino como un socio potencial en comercio, seguridad y DDHH en el que EE.UU. podría confiar como una democracia "madura" para hacerla partícipe de los asuntos de la agenda global. La idea del Gobierno se asemeja a perspectivas anteriores como la de



López Michelsen que, mediante la autonomización económica y la diversificación política y comercial, buscaba condiciones de tratamiento diplomático simétrico por parte de los norteamericanos a pesar de las grandes disparidades materiales. Las declaraciones de Santos a propósito de la visita a EE.UU. y a la administración Obama así lo sugieren, además del ánimo sobreestimado por algunos respecto a la diversificación de la agenda con la potencia del Norte, en donde los temas del narcotráfico y el terrorismo ya no serían el centro de las relaciones bilaterales, sino el comercio, la energía, la educación y el desarrollo. Para algunos observadores escépticos, el altísimo nivel de expectativa positiva del Gobierno y de la opinión pública frente a la ratificación del TLC por parte del Congreso norteamericano, además de una actitud algo sumisa o complaciente frente a las exigencias de la oposición demócrata por parte de empresarios, Embajador, Ministro de Comercio, Vicepresidente y Presidente de la actual administración, dicen algo muy distinto.

Incluso en términos estratégicos, algunos expertos creen que Colombia no tiene estrategias definidas para aproximarse a ambos partidos y continuó con un alineamiento conservador hacia el ala republicana por la afinidad tradicional que se había logrado con la administración Bush en cuanto al enfoque de la seguridad y de la cooperación. Colombia tuvo nuevamente que improvisar en sus relaciones internacionales, esta vez con el partido demócrata, y por poco le cuesta el TLC, si bien otros analistas dan cuenta de que su bloqueo obedeció más a un afán proteccionista demócrata para satisfacer el interés de los sectores sindicales norteamericanos vía la aprobación del *Trade Adjustment Assistance* (TAA) y del *Alternative Trade Adjustment Assistance* (ATAA). El panorama aún deficitario de

los derechos laborales, sindicales y de las víctimas en Colombia sería un asunto “complementario” y secundario para reforzar la presión sobre los republicanos utilizando el TLC con Colombia, más que una genuina preocupación por parte del Congreso de ese país. La ratificación del TLC fue recibida con voces de júbilo y triunfalismo en las que pareció dominar la percepción acerca del papel decisivo de la diplomacia colombiana para “destrabarlo y sacarlo adelante”. Empero, la sensación que deja entre los académicos es que las condiciones que Colombia tuvo que cumplir mediante el plan de reformas al trabajo y la justicia, además de los cinco años de espera y la insistencia por cambiar el voto negativo de cada parlamentario demócrata —entre la persuasión y el ruego—, son síntomas de que la asimetría política es un factor continuo que deja al país con una diplomacia aún subordinada a los cambios políticos en EE.UU. Esto también se explica porque la diplomacia colombiana parece privilegiar los canales interpresidenciales o intersectoriales (según se trate de asuntos comerciales, militares o de otra índole) pero con un Ministerio de Relaciones Exteriores sin un rol coordinador y sin canales diseñados para llegar a los distintos actores domésticos relevantes para la formulación y ejecución de la política exterior norteamericana.

Para algunos de los expertos, las posiciones políticas abanderadas por Colombia al interior del Consejo de Seguridad de la ONU, a propósito de su membresía temporal, también reflejan el deseo gubernamental de no colisionar con las posiciones estratégicas de EE.UU. frente al sistema internacional y sus principales conflictos, con el fin racional de no afectar los intereses nacionales con ese país (incluyendo el TLC). Así parecen demostrarlo las votaciones favorables para intervenir en Libia (con la OTAN) y el visto bueno al



endurecimiento de las sanciones internacionales contra Siria, Irán y Sudán, respaldando las mismas posiciones adoptadas por parte de la delegación norteamericana. Un caso adicional que podría presentarse al respecto, si bien para otros analistas representa más una alineación ideológica y militar con Israel, es la negativa colombiana a reconocer a Palestina como un estado en regla. En este sentido podría presentarse una estrategia ambigua para disminuir los niveles de conflictividad que suscita el tema. Por una parte, se secunda la posición norteamericana en el sentido de exigir primero un acuerdo de paz definitivo entre la autoridad palestina y el Gobierno de Israel

antes de reconocer ese Estado. Por otro lado, se ofrece y se dan los primeros pasos para una mediación colombiana entre ambas partes, lo cual es interpretado por algunos observadores como una acción improvisada para atenuar las críticas regionales de un vecindario que mayoritariamente ha reconocido la legitimidad del Estado palestino. Es decir, a pesar de la diversificación temática y geográfica aparente, las percepciones de EE.UU. y los intereses económicos y políticos con ese país continúan determinando gran parte de los conceptos y objetivos de la diplomacia colombiana. La agenda se diversifica, pero la identificación política se mantiene.

## 8 Debilidades del servicio exterior

Todos consideran positivo el nombramiento de María Ángela Holguín como Canciller, pues conoce desde adentro la Cancillería colombiana. Se está enfatizando nuevamente la profesionalización, pero una posición escéptica puede sostenerse en el sentido en que la Cancillería parece continuar como una institución de tercera categoría dentro de la estructura del Estado colombiano y que se utiliza a menudo para prestar favores o beneficios políticos.

La diversificación temática y geográfica sigue estando anclada en un marcado carácter presidencialista de la política exterior colombiana. Así pues, todos estos cambios positivos podrían modificarse al término de tres o cuatro años, o siete, de acuerdo con las coyunturas de elección presidencial y retornando a priorizar temas anteriores. Colombia aún no hace de su política exterior una política de Estado y no de gobierno.



Foto: David Campuzano

La causa fundamental de ese resultado no es exclusivamente la intencionalidad del gobierno de turno, sino además la debilidad y configuración misma del sistema de política exterior. Si se



examinan otros sectores del sistema político, el Congreso debería hacer más que aprobar o no los tratados internacionales, desarrollando un control político sobre la política exterior y evitando el nombramiento de parientes y allegados en los cargos clave del sistema diplomático. La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores casi se queda en legitimar la política exterior del Presidente en lugar de proponer lineamientos y límites a esa actuación gubernamental, si bien la Constitución le otorga pleno poder de decisión en política exterior al Jefe de Estado. Así pues, se requieren reformas normativas o institucionales (incluyendo estímulos negativos y positivos) para empezar a construir una política exterior de Estado.

En cuanto a la participación, el gobierno Uribe intentó legitimar la política exterior a través de unos canales sociales, como sucedió con el sistema administrativo de relaciones internacionales y política exterior, el cual pretendía acercar a la academia, los gremios y otros actores de la sociedad civil para ponerlos de acuerdo en torno a la política exterior. Empero, el mecanismo se convirtió simplemente en un espacio de legitimación de una política gubernamental previamente definida para las relaciones exteriores. Esta tendencia parece continuar en la era Santos: propiciar y estimular una participación abierta por temas delimitados, además de las consultas con los expertos y académicos (incluyendo la activación del Centro de Pensamiento Estratégico del Ministerio de Relaciones Exteriores), pero las etapas de formulación e implementación de la política exterior siguen blindadas.

Se requiere una profesionalización que no es exclusivamente la carrera diplomática, también se precisa involucrar a técnicos y académicos

universitarios. Se necesita sacar a la ocupación diplomática de la lógica del "botín" para recompensar apoyos políticos. La academia viene apoyando el proceso de mejoramiento del diseño de la política exterior y debe continuar haciéndolo. Empero, no basta con un diseño eficaz de la política exterior y la definición de un perfil ideal del funcionario. Es necesario que los sectores académicos nutran de conocimiento experto al Servicio Exterior. No se ha resuelto si lo que el país necesita son diplomáticos formados en torno a cualidades generales, o capacitados por áreas de especialización como temas, sectores geográficos e idiomas particulares. Tampoco se ha aclarado el tipo de relación que debería tener la academia con el servicio diplomático, entre los intelectuales y los responsables de la toma de decisiones.

El CONPES es una oportunidad para abrir el marco de participación y brindarle coherencia interagencial a la política exterior. Una posibilidad es que siempre se ha pensado en un CONPES para la política exterior, o en otras palabras, la posibilidad de que varias agencias encargadas de distintos intereses y funciones del Estado colombiano se encuentren para hacer de esa formulación un reflejo genuino de lo nacional. No obstante, la administración Santos no parece avanzar en este aspecto por la predominancia de las directrices y metas presidenciales y/o sectoriales (Ministerio de Comercio, Ministerio de Defensa) sobre la formulación interinstitucional y pluralista de la política exterior.

Para los analistas, los cambios de cargo y las rotaciones de funcionarios de la Cancillería constituyen una constante en el sistema de servicio exterior. La prevalencia del "libre nombramiento y remoción", la limitación numérica de la nómina capacitada,





además de la baja participación porcentual del Ministerio de Relaciones Exteriores en el presupuesto nacional de funcionamiento institucional (cerca de 0,3% del total y menos que la asignación de 15,2% del sector Defensa o de 21% para Protección Social) son debilidades endógenas del sistema. En cuanto a ellas, tampoco se detectan cambios relevantes en el primer año de gestión del gobierno Santos.

Para otros analistas, es necesario volver a la identificación de los factores internos que pueden estar más enlazados con los externos antes de formular una estrategia en política exterior. En cuanto a capacidades, Colombia es un país mediano en tamaño con múltiples pertenencias geográficas y con gran riqueza en términos de biodiversidad, factores que el Ministerio hasta ahora parece reconocer como potencialidades. Estos podrían

mejorar la posición negociadora del país y sus relaciones internacionales, pero el riesgo es que predomine una perspectiva “mercantilista” de la posición geográfica y de los recursos naturales, en la que el Ministerio termine legitimando o secundando pasivamente la estrategia de internacionalización del Ministerio de Comercio o de PROEXPORT.

El trabajo del sistema de relaciones exteriores con las ONG aún es deficiente para los observadores. Según ellos, la academia, las ONG y los empresarios, deben tener un protagonismo mayor en las distintas etapas de la política exterior como política pública. Asimismo, la diversificación geográfica podría seguir limitada por el persistente y profundo desconocimiento de las características y potencialidades de vecinos como Brasil e incluso Ecuador por parte de los funcionarios del sistema.

## 9 ¿Pragmatismo o nueva versión de lo mismo?

Para algunos académicos y a pesar de las críticas, sí hay una estrategia de política exterior. El 2008 puede ser considerado el año que marca el cambio en la política exterior colombiana y tiene que ver con la ruptura de las relaciones bilaterales con Ecuador y el distanciamiento frente a Venezuela. Fue el momento en el que Colombia empezó a preocuparse por la diversificación de sus relaciones internacionales, marcada por la búsqueda de otros mercados y el incremento del interés por la región Asia-Pacífico. El año 2010, con el arribo de Santos, es más un punto de profundización de esos cambios. Para algunos analistas, se trata de implementar una nueva estrategia de proyección internacional favorable a la imagen de Colombia y

a la conducción moderada de los asuntos domésticos y de política exterior. Podría tratarse de una nueva estrategia flexible, pero los fines políticos y económicos prevalecen casi inalterados.



Foto: 6topoder-aldeaglobal.blogspot.com



Las tendencias predominantes dan cuenta de unos cambios, pero no de una ruptura o un “giro radical” de la misma. Fundamentalmente, esos cambios vienen atados a un cambio de estilo de gobierno, el cual se ha mostrado para algunos como sumamente pragmático. Para algunos expertos, se está estableciendo el *pragmatismo* como valor de la política exterior. Bajo la anterior administración e incluso mucho antes, puede darse cuenta de una alta *ideologización* de la política exterior. El nuevo *pragmatismo* podría deducirse de los nuevos énfasis que se están impulsando sobre los ejes temáticos y geográficos y el estilo “desapasionado” de liderazgo sin prevenciones o prejuicios de la administración Santos.



Para otros analistas, más allá de esas señales positivas coyunturales, es indispensable acudir al lente de la historia. Hay una variación de 180 grados respecto a lo hecho por la administración Uribe, pero no es la primera vez que se intenta implementar esa variación. La historia muestra que la política colombiana tiende a retornar a la órbita de la influencia norteamericana.

Otros expertos se pronuncian incluso en contra de ese presunto pragmatismo. Tal concepto podría ocultar los valores existentes detrás de la orientación gubernamental de la política. Por ejemplo,

detrás de la diversificación del comercio internacional podría encontrarse implícita la creencia de interdependencia simple en la que el desarrollo de lazos comerciales con otros Estados tiende a evitar las guerras porque los aproxima. Eso parece ser lo que movió desde el principio a Santos cuando llegó a la Presidencia. Hay ideología aunque las preferencias se modulen en términos racionalistas y prácticos. Hay una concepción de la política internacional y del mundo que para algunos difiere de la de Uribe, más próxima al realismo. Podrían no distinguirse mucho en sus fines privilegiados, pero sí en sus valores. Esto puede suceder porque distintas creencias o sistemas morales pueden producir resultados semejantes. Es decir, la clave de si hay o no “giro” en la política exterior podría estar en que las personalidades y los valores de ambos líderes son diferentes, pero los objetivos básicos son idénticos.

Más aún, para otros expertos, el recurso a ese *pragmatismo* podría no ser más que una máscara para maquillar una fuerte improvisación en la que el Gobierno nacional tiende a atender lo urgente olvidándose de lo importante, procurar el reformismo y la prudencia en lugar de atender a los problemas de fondo. Hoy parece entonces adaptarse el discurso, moderarse el lenguaje y privilegiarse el acercamiento político sin consistencia, con tal de llevar a cabo acuerdos comerciales y ventanas de inversión. Ese pragmatismo podría disfrazar el oportunismo sin estrategias, en el que se prueba paralelamente una u otra puerta para ver cuál se abre de acuerdo con el modelo de desarrollo por crecimiento de las exportaciones y de atracción de IED como supuestos de crecimiento general. Palabras más, palabras menos, en la era Santos, la política exterior ha ido adquiriendo una nueva forma, un mapa más amplio y nuevos contenidos, pero los intereses de corto plazo prevalecen, así como sus problemas estructurales.



## 10 Conclusiones y recomendaciones preliminares

Los nueve ejes propuestos constituyen un buen punto de partida para empezar a hacer un balance integral y crítico de los logros y desafíos de la política exterior colombiana y formular proyecciones sobre la orientación general y el comportamiento futuro de la misma. En un balance general, los expertos parecen coincidir en la valoración positiva de los esfuerzos del gobierno Santos y del Ministerio de Relaciones Exteriores en cuanto a las metas de diversificación temática y geográfica. Hay diversificación y existe un rol protagónico por parte de la Cancillería, además de la participación activa de Colombia en escenarios multilaterales, señales de cambio que podrían interpretarse a simple vista como evidencias de una transformación y evolución ascendente de la política exterior con respecto a la desplegada por el gobierno Uribe durante ocho años de Seguridad Democrática. Si se compara el actual panorama con los anteriores grados de aislamiento geográfico con alineación visible hacia los EE.UU., la prevalencia de la diplomacia de la seguridad y la mayor visibilidad internacional de los temas del narcotráfico y el terrorismo, demarcando una securitización fuerte de la política exterior, puede arrojar la conclusión de que hay cambio “abismal” a favor de la interdependencia económica y los procesos de integración. Si se comparan las personalidades, los valores y las creencias que saltan a la vista en los discursos de ambos líderes, se puede llegar a pensar que sus estrategias de política exterior son como el agua y el aceite: una “pragmática” y flexible sucediendo a otra “ideologizada” y rígida.

Sin embargo, al entrar en los detalles y debates que surgen al examinar la diplomacia comercial

y de inversión, la política de internacionalización económica, la búsqueda de cooperación en seguridad transnacional, la convergencia entre las posiciones norteamericana y colombiana en el Consejo de Seguridad de la ONU, la manera en que logró “destrabarse” la ratificación norteamericana del TLC y las debilidades endémicas del Ministerio de Relaciones Exteriores y del sistema de Servicio Exterior, puede arrojar un sano y medido manto de duda sobre esas afirmaciones. Cuando se inquiere sobre los objetivos de fondo o los intereses específicos que podría estar satisfaciendo Colombia en medio de todo ese activismo diplomático, se denotan más continuidades que rupturas. Cuando se discute si se está improvisando por cuatro años para aprovechar las ventajas inmediatas de una coyuntura económica y política internacional favorable o si Colombia tiene por fin una visión estratégica y una identidad concreta en política exterior, parece que la primera tesis cobra mayor plausibilidad que la segunda. En el ejercicio entre académicos y expertos, hay bastante consenso sobre los cambios en sentido cardinal (cuántos) pero no en sentido ordinal (cuáles son más trascendentales en una jerarquía de prioridades satisfactoriamente justificada). Hay consenso sobre el cambio en la forma aplicada a la diplomacia, pero no en cuanto al sentido u orientación final (teleológica) de la misma.

En consecuencia con lo anterior, se recomienda profundizar y replicar la discusión en otros espacios de interacción política y académica durante los años que le restan a la administración Santos, evitando desplazar la mirada hacia cambios coyunturales externos o internos (como un cambio



de tendencia política al mando de EE.UU. o la decisión de Santos de buscar su reelección), perdiendo de vista dos puntos de referencia vitales. En primer lugar, la construcción de una visión consistente para la política exterior, en la cual se estipule con claridad cómo se ve Colombia a sí misma en el sistema internacional y en su desarrollo interno más allá de una o dos décadas de gobierno. La pregunta subsecuente sería: ¿tiene Colombia una visión para la política exterior? Es decir, si Colombia puede planearse como proyecto sólido a partir de la conjunción interméstica entre su política exterior de Estado y su política nacional de Estado para el Desarrollo, por encima de políticas de gobierno como el Plan Estratégico Sectorial del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Plan Nacional de

Desarrollo. Esto considerando que toda política y estrategia debe subordinarse a una visión integral y no la política y la visión a la estrategia, tal como parece suceder con la internacionalización económica y la diversificación geopolítica. En segunda instancia, deberá evaluarse si las acciones y los discursos en política doméstica y exterior son coherentes con esa visión o son producto de las oscilaciones e inestabilidades contextuales. Su pregunta subsidiaria sería: ¿las decisiones que se toman aproximan a Colombia a la visión que se trazó? Una visión definida y plasmada con exactitud es el mejor antídoto para evitar la improvisación y reducir los márgenes de incertidumbre tan característicos del sistema internacional multipolar y cambiante.

