

El giro de la política exterior colombiana

Desde su asunción, Juan Manuel Santos le imprimió un giro a la política exterior colombiana. Esto incluye, en primer lugar, un intento por reinsertar el país en Sudamérica, para lo cual el gobierno se ha dado a la tarea de recomponer las relaciones con países como Venezuela y Ecuador. En cuanto a Estados Unidos, que sigue siendo el aliado de mayor peso, Santos busca una relación más diversificada, al tiempo que explora vínculos más profundos con aliados naturales como Chile y Perú. La apertura a la región y al mundo es auspiciosa. Sin embargo, para poder llevarla a cabo, Colombia debe avanzar en las respuestas a los problemas internos que enfrenta, sin las cuales las buenas intenciones podrían quedar en la nada.

SOCORRO RAMÍREZ

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.

De modo general, podemos señalar que su gobierno busca abrirse hacia la región y el mundo, más que pretender que la región y el mundo se ocupen de los problemas internos de Colombia, como lo procuraba su antecesor. Es decir, no pretende continuar anclando la política internacional solo en la seguridad doméstica reducida a su dimensión militar, como sucedió durante la última década. Bajo los gobiernos de Álvaro Uribe, en efecto, la política

Socorro Ramírez: profesora-investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri) de la Universidad Nacional de Colombia.

Palabras claves: relaciones internacionales, política exterior, Juan Manuel Santos, Colombia.

exterior de Colombia se vio fuertemente condicionada por los graves desafíos planteados por la ofensiva armada de grupos irregulares, pero también por la respuesta de su gobierno, que aisló a Colombia de buena parte de Sudamérica.

Antes de su posesión, Santos realizó una gira por Europa, donde visitó a los gobernantes de España, Francia y Alemania para buscar el ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Se apresuró a visitar también a los presidentes de varios países latinoamericanos y caribeños: Chile, Argentina, Perú, Panamá, Costa Rica, México y Haití. En cambio, no acudió a Estados Unidos ni a Brasil, gesto con el cual quería enviar un mensaje de autonomía frente a los polos hemisféricos. A su posesión invitó a todos los gobernantes de la región, quienes respondieron mayoritariamente a su llamado¹. En el discurso de posesión, el 7 de agosto de 2010, esbozó algunos puntos básicos de una política exterior diversificada, cooperativa y no confrontacional, que posicione a Colombia como un actor internacional relevante mediante una asociación más estrecha con actores significativos, alianzas con sus afines y liderazgos en temas específicos. Anunció, además, que aspira a profundizar la relación con Asia.

Los efectos de este cambio de orientación han sido rápidos y positivos, en particular con respecto a sus vecinos y a EEUU. La nueva tendencia no está exenta, sin embargo, de presiones derivadas de factores regionales, pero sobre todo internos, relacionados, ante todo, con premisas esenciales para una positiva inserción regional y global.

■ Reencuentro sudamericano

De los cambios hasta ahora iniciados por el actual gobierno, el más claro es su voluntad expresa de darles primacía a las relaciones con América Latina y el Caribe, no desde las diferencias y el conflicto sino desde las oportunidades compartidas. En su discurso en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Santos destacó que esta es la década de América Latina, pues la región tiene lo que el mundo necesita hoy: una mayoría de población joven, grandes talentos, maravillas naturales y magníficas ciudades, riqueza ambiental y capacidad para suplir la demanda de alimentos, agua, oxígeno, energía,

1. Atendieron su llamado 14 mandatarios regionales: los de Argentina, Aruba, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay, más el vicepresidente de Paraguay y cancilleres de los países restantes.

biocombustibles. Por ello, América Latina estaría llamada a convertirse en proveedora de todos los bienes que la humanidad necesita para su propia supervivencia. Además, estaría en capacidad de atraer inversiones y turistas de todo el planeta. «El mundo tiene sus ojos sobre nosotros –afirmó en Nueva York–. Ahora nos corresponde abrir los nuestros, superar cualquier diferencia que persista, y pensar en grande».

Para cambiar el clima regional en relación con el país, Santos empezó por decir que no reconocía «enemigos internos ni externos» y que se proponía «abrir caminos de cooperación hacia el futuro», en lugar de «mirar con amargura hacia el pasado». En otras palabras, no asumía el acumulado de tensiones que, sumado a la divergencia de opciones políticas y económicas con los gobiernos vecinos, condujo a Colombia, desde finales de 2007, a una prolongada crisis diplomática, con el congelamiento o la ruptura de relaciones con los tres gobiernos bolivarianos –Ecuador, Venezuela y Nicaragua– y el deterioro de los nexos oficiales con Brasil.

Estas primeras señales le valieron al nuevo gobierno un rechazo indirecto de Uribe, quien descalificó de modo genérico lo que consideró una «diplomacia cosmética y de apariencia», «meliflua y babosa». Con esas palabras, Uribe quiso tal vez expresar su molestia por el nombramiento como canciller de su ex-embajadora en épocas de buenas relaciones con Venezuela, quien, además, había tenido el coraje y la firmeza de renunciar a la embajada en la ONU y de no aceptar la representación en Francia en señal de disconformidad con los nombramientos clientelistas realizados por Uribe. Pero las expresiones agresivas del ex-presidente tuvieron más bien un efecto benéfico: le acrecentaron al presidente electo la credibilidad en la región.

La recomposición de las relaciones con aquellos vecinos inmediatos con quienes existían las mayores tensiones, Ecuador y Venezuela, ocuparon las primeras gestiones internacionales de su gobierno. Esta era, sin duda, la puerta de entrada indispensable para una normalización de las relaciones con el subcontinente.

De los cambios hasta ahora iniciados por el actual gobierno, el más claro es su voluntad expresa de darles primacía a las relaciones con América Latina y el Caribe, no desde las diferencias y el conflicto sino desde las oportunidades compartidas ■

Los primeros gestos estuvieron dirigidos hacia Ecuador, único país visitado por la canciller designada con el fin de llevar la invitación expresa a la posesión de Santos al presidente Rafael Correa, quien, en reciprocidad, se desplazó a Bogotá para la ceremonia. Santos, como primer acto de su mandato, le entregó a Correa la copia espejo de las computadoras de los guerrilleros que el presidente ecuatoriano venía solicitando desde que fueron halladas en el campamento bombardeado en territorio ecuatoriano el 1 de marzo de 2008. En

Los ministros del área social han tratado de concretar una solución al tema de los refugiados colombianos en Ecuador, bien sea con su voluntario retorno o traslado a un tercer país o mediante la búsqueda de cooperación internacional que contribuya a la atención humanitaria ■

seguida, los cancilleres de ambos países acordaron la forma en que se podría dar satisfacción a las demás peticiones de Quito y retomar la agenda binacional.

Ante todo, los ministros del área social han tratado de concretar una solución al tema de los refugiados colombianos en Ecuador, bien sea con su voluntario retorno o traslado a un tercer país o mediante la búsqueda de cooperación internacional que contribuya a la atención humanitaria realizada por Ecuador. La comisión de vecindad ha retomado los proyectos comunes en salud, educa-

ción, infraestructura y desarrollo fronterizo. Los cancilleres llegaron también a otros acuerdos sobre asuntos esenciales: poner en marcha la zona de integración fronteriza, buscar soluciones a obstáculos aduaneros y fitosanitarios, ampliar el puente de Rumichaca y garantizar por parte de Colombia el suministro eléctrico estable y permanente a Ecuador. Y, sobre todo, la canciller colombiana entregó en la Comisión de Asuntos Sensibles el video del bombardeo del campamento guerrillero, reclamado insistentemente por el gobierno ecuatoriano.

Cumplido el acercamiento con Ecuador, Santos buscó una aproximación a Venezuela. Por obvias razones, Chávez no asistió a la posesión presidencial, pero sí envió a su canciller, quien después de la ceremonia se reunió con su homóloga colombiana. Tres días más tarde, los dos presidentes se encontraron en Santa Marta, ciudad colombiana donde murió Bolívar. Allí restablecieron los canales diplomáticos y la comunicación de alto nivel sobre los asuntos que consideraron más significativos de la relación, y pusieron en marcha cinco comisiones puntuales: pago de la deuda de Venezuela a empresarios colombianos, mecanismo de complementación económica, infraestructura y energía, frontera y seguridad.

En menos de tres meses, el 2 de noviembre, reunidos en Caracas, los dos presidentes revisaron el trabajo adelantado en los cinco temas acordados en Santa Marta, reajustaron las comisiones separando energía de infraestructura y fusionando deuda y marco regulatorio en una sola comisión dedicada a la complementación productiva y económica. Estos acuerdos firmados recuperan procesos que estaban ya en camino antes del deterioro de la relación y muestran los primeros resultados en cada uno de ellos. Santos y Chávez acordaron encuentros cada tres meses para mantener un estímulo y seguimiento del reacercamiento iniciado.

Un tercer propósito inmediato del nuevo gobierno fue la reactivación de la relación con Brasil. Si se tienen en cuenta las 15 reuniones celebradas por Luis Inácio «Lula» da Silva y Álvaro Uribe, el fortalecimiento de la Comisión Bilateral entre cancilleres y de la Comisión de Vecindad, la amplia coordinación judicial, aérea y militar alcanzada y las varias ruedas de negocios realizadas entre empresarios de los dos países, se puede decir que entre 2003 y 2008 se venía desarrollando una «relación especial». Brasil se convirtió en ese periodo en el segundo país de origen de las importaciones colombianas, al tiempo que se multiplicaron las inversiones brasileñas en Colombia (en los sectores aéreo, energético, minero, del acero, metalmecánico y de los astilleros) y las colombianas en Brasil (en la industria azucarera y en la interconexión e infraestructura eléctricas). Entre 2003 y 2008, el comercio se multiplicó por cuatro, aunque el mercado brasileño sigue representando menos de 2% de las exportaciones de Colombia y alrededor de 6% del total de sus importaciones. Sin embargo, la oposición de Brasil a la presencia estadounidense en bases militares colombianas y su silencio ante los reiterados ataques verbales y amenazas del presidente Chávez al gobierno colombiano habían enfriado la relación desde 2008.

Aunque Santos no había incluido a Brasilia en su periplo como presidente electo, le dedicó a la capital brasileña su primera visita como jefe de Estado luego de la presencia de Lula en su posesión, y aprovechó la ocasión para reunirse con los tres principales candidatos presidenciales en campaña. El que no hablara de seguridad ni del conflicto interno, sino que pidiera apoyo para impulsar programas sociales, como los que ayudaron a sacar de la pobreza a varios millones de brasileños, impresionó positivamente a la entonces candidata Dilma Rousseff.

Una oportunidad nada despreciable en el acercamiento de Santos a Sudamérica la ofreció la decisión del 10 de agosto de la Corte Constitucional

colombiana, por la cual esta declaró inexistente el acuerdo con EEUU que permitía el uso de siete bases colombianas por parte de militares y aviones de ese país. Al no haber pasado antes por el Congreso, el acuerdo era inválido. La caída del acuerdo y el hecho de que el gobierno de Santos no intentara revivirlo facilitaron la recuperación de la confianza regional en Colombia sin afectar las relaciones con EEUU.

En sus primeros cinco meses de gobierno (agosto a diciembre de 2010), el nuevo presidente de Colombia aprovechó cuatro oportunidades para mostrar su decidida voluntad de reinsertarse en las dinámicas sudamericanas: la crisis ecuatoriana del 30 de septiembre, la muerte del ex-presidente Néstor Kirchner el 27 de octubre, la v Cumbre de Unasur, celebrada el 26 de noviembre en Guyana, y la xx Cumbre Iberoamericana, el 3 y 4 de diciembre. Tres de esas citas fueron en Argentina, país con el que Colombia tenía muy pocos vínculos y con el que más bien existía una acumulación de molestias entre los presidentes Uribe y Kirchner. El nuevo gobierno colombiano resolvió ponerse en comunicación con el ex-presidente argentino para que sirviera como testigo en el acercamiento con Chávez.

Esa misma aproximación le permitió al gobierno pasar de la silla de los acusados en Unasur a recibir los aplausos de sus homólogos sudamericanos, primero junto con Chávez por la normalización de la relación, y luego con Correa por el anuncio del restablecimiento pleno de relaciones. Este reconocimiento le permitió a Santos sentirse con las credenciales para proponer a la ex-canciller María Emma Mejía como nueva secretaria general de Unasur, mostrando el compromiso nacional con la unidad sudamericana. Al mismo tiempo, su par venezolano propuso al ex-canciller Alí Rodríguez. La decisión se postergó.

Dos reconocimientos adicionales ha recibido el gobierno de Santos en sus primeros meses. Ningún gobierno sudamericano atendió la petición dirigida a Unasur, primero por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y luego por el Ejército de Liberación Nacional (ELN), de abrirles espacio para presentar en esa instancia sus propuestas. Y Colombia obtuvo también 186 votos, incluidos los de Venezuela, Ecuador, Brasil y Cuba, para ocupar la silla rotativa de la región en el Consejo de Seguridad de la ONU 2011-2012.

■ Con aliados más cercanos

Santos ha dado muestras de querer jugar en muchos tableros para lograr cierta autonomía de los dos polos hemisféricos. Ha tratado de mostrar una gran

convergencia con México, Chile y Perú, países que incluyó en su periplo como presidente electo, con los cuales ha entablado una estrecha relación y con los que existen buenas perspectivas de acciones conjuntas, en particular en su condición de países del Pacífico, como se hizo presente en la reunión de los cuatro en el marco de la xx Cumbre Iberoamericana.

Entre julio y diciembre de 2010, Santos se ha encontrado cuatro veces con su homólogo mexicano, Felipe Calderón (el presidente con quien más se ha reunido). Colombia y Guatemala fueron los únicos países que acompañaron la celebración del Bicentenario en México. La tercera de las cuatro reuniones se dio en la xii cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, realizada en Cartagena el 26 de octubre con la presencia de mandatarios y cancilleres de Centroamérica y República Dominicana, países todos golpeados por el tráfico de estupefacientes. Santos y Calderón aprovecharon que pocos días después, el 2 de noviembre, se sometería a votación la propuesta 19 de California sobre la legalización de la marihuana, para encabezar la rebelión contra dicha propuesta o abrirle la puerta a una nueva política contra las drogas en caso de que el resultado fuera positivo. La declaración de la cumbre dice que EEUU «no puede promover la criminalización de estas actividades en otros países y, al mismo tiempo, la legalización abierta o velada de la producción y consumo de drogas en su propio territorio».

Con el mandatario chileno, Santos se ha reunido en varias ocasiones. Lo recibió en visita de Estado el 24 de noviembre de 2010 y junto con él enfrentó el desafío planteado por el ex-presidente Uribe, quien logró y defendió el asilo en Panamá de la ex-directora del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), que huyó así del proceso penal que se le sigue por graves delitos cometidos al frente de la entidad a su cargo. Con su homólogo peruano, Santos ha acordado avanzar en una integración amplia y profunda, como propuso Alan García el 23 de noviembre, entre todos los países del Pacífico.

El gobierno de Santos quiere también partir de la condición caribeña de Colombia para actuar en el Gran Caribe. Empezó con

una visita a Haití como presidente electo, y en sus discursos hace frecuente referencia a la necesidad de aumentar el compromiso con la isla. En Naciones Unidas pidió al Consejo de Seguridad transformar la operación de paz en una verdadera acción en pro del desarrollo del país caribeño, que responda

El gobierno de Santos quiere también partir de la condición caribeña de Colombia para actuar en el Gran Caribe ■

a las necesidades de los haitianos y logre resultados concretos frente a la pobreza y a todas sus consecuencias que, en sus palabras, constituyen «el mayor drama de nuestro mundo».

Después, Santos realizó una visita a Jamaica el 19 de noviembre, en la que los dos gobiernos hicieron anuncios importantes. Se proponen aplicar, después de 17 años de acordado, el régimen común de una zona compartida de más de 15.000 kilómetros cuadrados contemplado en el tratado de delimitación marítima firmado en 1993, con el impulso en esa área de la exploración petrolera. Además, acordaron un plan de exportación de gas de Colombia a Jamaica.

■ Una relación diversificada con EEUU

El gobierno de Santos ha dado muestras de no querer depender tan estrechamente de Washington. Como ya lo señalamos, en su gira inicial como presidente electo Santos no incluyó la capital norteamericana. Su primera reunión con Barack Obama se celebró un mes y medio después de su posesión, el 24 de septiembre, en Nueva York, en el marco de la Asamblea de las Naciones Unidas. Santos dijo haberle manifestado al presidente de EEUU: «Vamos a hablar de tú a tú. No vamos a seguir siendo el país receptor de ayuda; como quien dice, con el sombrerito en la mano todos los años, a ver cuánta plata nos dan. Vamos a ser un socio, un socio verdadero, donde nos ayudemos mutuamente». Frases optimistas difíciles de concretar y dirigidas tal vez a América Latina.

Pero no es nada despreciable que tras años de una agenda dominada por los temas de narcotráfico y seguridad militar, por primera vez se hable en ambas capitales de «rebalancear» la asistencia. Para eso se realizó un «Diálogo de Alto Nivel entre Socios», como fue denominada la sesión de trabajo realizada en Bogotá el 25 de octubre entre una delegación estadounidense de alto rango² y sus pares colombianos. La reunión estuvo centrada en tres grupos temáticos: buen gobierno, democracia y derechos humanos; energía, y ciencia y tecnología.

Santos ha mostrado cierto interés en debatir el asunto de las drogas. En su primera intervención en la ONU, el 30 de septiembre de 2010, no se presentó

2. Encabezada por el subsecretario de Estado, James Steinberg, segundo de Hillary Clinton, la misión estuvo conformada por el subsecretario para el Hemisferio Occidental, Arturo Valenzuela, la subsecretaria para la Democracia y Asuntos Globales, María Otero, Daniel B. Poneman, subsecretario del Departamento de Energía, y Mark Feierstein, administrador asistente para América Latina.

como adalid de la política antidrogas. Aunque se unió al llamado del presidente de República Dominicana de «acordar una política global única» contra las drogas ilícitas, manifestó la preocupación por el hecho de que algunos países que exigen una lucha frontal contra el narcotráfico estén avanzando al mismo tiempo en la legalización del consumo. Luego, como ya lo señalamos, junto con los presidentes centroamericanos, de México y República Dominicana, Santos criticó el referendo en California y se preguntó si no era «hora de repensar la política antidrogas». La canciller colombiana habló incluso de llevar el tema al Consejo de Seguridad.

La diversificación de los asuntos pendientes con EEUU es de mutua conveniencia y muestra que ambas administraciones han tomado nota de las nuevas realidades de cada país y de cada gobierno. Del lado colombiano, revela una posición realista frente a las dificultades por las que atraviesa el gobierno de Obama –crisis económica, polarización interna que condujo a que su partido perdiera el control de la Cámara baja y unos escaños en el Senado, salida de Irak, agudización de la guerra en Afganistán, desafíos de Irán, Corea del Norte y en alguna medida de Venezuela y los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)–. Estos problemas le imponen limitaciones a su política internacional. De todas formas, EEUU seguirá siendo la contraparte principal de Colombia en diversos temas. En seguridad, así disminuyan sus aportes, estos serán los únicos que en esa materia podrá recibir Colombia y, así no tengan el énfasis militar anterior, serán indispensables para proyectos judiciales y sociales que afiancen los avances en ese ámbito. Lo mismo ocurre en asuntos de comercio, inversión, cooperación militar, económica y social. EEUU sigue siendo el principal destino de las exportaciones colombianas y el primer origen de las importaciones e inversiones externas.

La diversificación de los asuntos pendientes con EEUU es de mutua conveniencia y muestra que ambas administraciones han tomado nota de las nuevas realidades de cada país y de cada gobierno ■

Del lado estadounidense, la nueva relación podría estar mostrando que Washington desea tomar en serio los reiterados mensajes de Bogotá acerca del avance en materia de seguridad, para preparar de ese modo un recorte sustantivo en el presupuesto para la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en Colombia. Con todo, Washington también muestra interés en mantener una relación cercana con Colombia, país invitado, junto con México, a

participar en las mesas de trabajo que realiza EEUU con Centroamérica. No es despreciable para Washington contar con aliados en la región, máxime en un contexto en el cual Sudamérica gana autonomía y diversificación de sus relaciones aprovechando el debilitamiento de la hegemonía de EEUU, que ya no controla el comportamiento político, económico e internacional de la mayoría de los países latinoamericanos. Y el gobierno de Obama quiere mostrar que, aunque América Latina y el Caribe no son prioridad económica ni política para su gestión, esta no puede ser equiparada con la de su antecesor, que se concentró en los asuntos militares y de seguridad (reactivación del Comando Sur, de la Cuarta Flota y de acuerdos para uso de bases militares).

No obstante la ampliación de la agenda, el interés en una relación cercana y el avance republicano en el Congreso estadounidense no necesariamente llevan a la aprobación de un TLC pendiente desde hace cuatro años, acuerdo que sigue teniendo muchos opositores por razones políticas y económicas estadounidenses y por la situación de los derechos humanos en Colombia. Así lo mostró el Departamento de Estado el 9 de septiembre, al entregar la autorización para la continuación de la ayuda militar al gobierno colombiano, condicionada por cinco objetivos. Primero, asegurar una cultura duradera de respeto de los derechos humanos en todos los niveles de la Fuerza Pública, propósito tanto más firme cuanto que algunos comandantes se oponen a importantes reformas. Segundo, investigar las interceptaciones y la vigilancia ilegal del DAS. Tercero, sancionar los «falsos positivos» o asesinatos extrajudiciales perpetrados por miembros de las Fuerzas Armadas (de 1.368 casos, a solo 305 se les ha abierto investigación, involucrando en ellos a 3.700 militares), y para ello lograr la transferencia a la justicia civil de casos que están en la jurisdicción penal militar. Cuarto, resolver el problema del paramilitarismo desmovilizado o reactivado y ajustar el proceso de «Justicia y Paz», que no ha contado con recursos ni capacidad institucional para obligar a la restitución de tierras. Quinto, proteger a los defensores de los derechos humanos, a periodistas, sindicalistas, opositores políticos, líderes religiosos y miembros de comunidades indígenas y afrocolombianas.

■ Rápidos logros pero grandes desafíos

La combinación afortunada de oportunidad que ofreció el cambio de gobierno colombiano con las necesidades de Colombia y de sus vecinos de normalizar las relaciones diplomáticas, y con la voluntad política de los gobernantes para llevar esto a cabo, permitió comenzar a desbrozar el camino hacia una superación de las tensiones. El mensaje enviado por Santos sobre la prioridad

que concede a la región y su interés en que Colombia no siga en contravía tensionante ha sido bien recibido. El acercamiento está, sin embargo, lleno de retos, pues reconstruir la confianza no es asunto fácil y los imprevistos están siempre a la vuelta de la esquina, en especial con el gobierno bolivariano.

Dadas las fuertes divergencias económicas y políticas con la Venezuela bolivariana, se requiere una diplomacia sobria y efectiva que evite la confrontación y concrete la cooperación. De la cancelación de las deudas, la garantía de los pagos restantes y el funcionamiento de los mecanismos acordados para reactivar la relación dependerá la recuperación comercial entre los dos países, que no será rápida ni volverá a los 7.000 millones de dólares de 2008. La falta de reglas de juego confiables para el comercio binacional ha llevado a una gran prudencia en los pedidos y envíos y ha estimulado la búsqueda de nuevos destinos para las exportaciones colombianas. Por su parte, Venezuela quiere un comercio administrado y reducido a las demandas de algunos productos, lo que dejaría afuera buena parte de la oferta colombiana. Avanzar en el tema de seguridad tampoco es fácil. El propio Chávez ha reconocido que el problema es «muy grave», ya que en Colombia actúan «paramilitares, narcotráfico, secuestros, guerrilla, migraciones de gente huyendo de la guerra». Por otro lado, no es posible el trabajo conjunto del gobierno central con la mayor parte de las administraciones fronterizas, dado que los estados de Táchira y Zulia están en poder de la oposición y el gobierno venezolano no los ha incluido en las conversaciones y los acuerdos.

Con respecto a EEUU, el gobierno colombiano enfrenta complejos retos. En asuntos de seguridad, el desafío es doble: por una parte, buscar un reconocimiento de la capacidad cada vez mayor del Estado colombiano para hacerle frente al conflicto interno, y por otra, seguir contando con recursos estadounidenses. En la problemática de las drogas, otro tema que ha congestionado la agenda binacional, el reto tampoco es fácil, pues le exige al gobierno de Santos precisar su posición y su mensaje acerca de si quiere mantener o reformular la política antinarcóticos.

Grandes son también los desafíos que plantean las relaciones con Venezuela y con EEUU en su actuación multilateral. Uribe había postulado a Colombia

Dadas las fuertes divergencias económicas y políticas con la Venezuela bolivariana, se requiere una diplomacia sobria y efectiva que evite la confrontación y concrete la cooperación ■

como candidata al Consejo de Seguridad de la ONU con la pretensión de aprovechar ese escenario para enfrentar las disputas pendientes con el gobierno venezolano. En su intervención en la ONU, Santos prefirió fundamentar la candidatura nacional en el respeto a los principios de la Carta de la ONU y en el compromiso de actuar en nombre de la región a favor de la paz y la seguridad. No parece, sin embargo, que el nuevo gobierno haya sopesado suficientemente los riesgos, costos y beneficios de ser miembro del Consejo de Seguridad frente a su interés por acercarse a América Latina sin arriesgar la relación privilegiada con EEUU. ¿Qué posición tomará en asuntos espinosos como el de Irán? ¿Cómo mostrar que ha ganado márgenes de autonomía y capacidad de actuación internacional frente a Washington? ¿Cómo ayudar a estabilizar una región polarizada entre opciones políticas contrarias? No son preguntas de respuesta fácil y el gobierno no ha abierto el debate al respecto.

El gobierno de Santos ha celebrado, además, el apoyo recibido de Londres, Berlín, París y Madrid para el ingreso de Colombia a la OCDE, el club de naciones de medianos y altos ingresos. Asimismo, ha festejado la declaración del presidente de la Hong Kong-Shanghai Banking Corporation, quien afirmó que observa el surgimiento de un nuevo grupo de países al que designó como CIVETS, sigla formada con las letras iniciales de cada uno de sus miembros: Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica; es decir, países con un dinamismo especial. Pero ingresar a la OCDE o conformar el CIVETS no es solo una cuestión nacional. Las relaciones de Colombia con el mundo desarrollado son precarias, desconoce a Asia o Sudáfrica y tiene con ellos muy pocos intercambios. El gobierno ha dicho que reabrirá las embajadas en Indonesia y Singapur, cerradas por la administración anterior junto con la de Australia, que posteriormente fue reabierta. Ha prometido igualmente continuar con la búsqueda del ingreso del país al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), con el estímulo a las exportaciones hacia esa zona –que es la de mayor crecimiento en el ámbito internacional–, y concluir la negociación de un TLC con Corea del Sur. Todo ello es, sin duda, posible, pero exigirá un notable esfuerzo tanto internacional como nacional. Porque el ingreso y la pertenencia a la OCDE y al CIVETS dependerán, además, de la capacidad del gobierno para construir las premisas internas de una positiva inserción internacional de Colombia.

■ Las condiciones internas de la inserción internacional

El giro en las relaciones con el entorno regional y el interés en una mayor apertura internacional son coherentes con el sensible cambio introducido por el nuevo gobierno, del tono pugnaz y de confrontación que también en

el plano interno había impuesto Álvaro Uribe a un clima de conciliación y diálogo. El gobierno de Santos ha recompuesto la relación del Ejecutivo con el Poder Judicial. Y, gracias a su propuesta de Unidad Nacional, que acercó entre sí al Partido Liberal, a Cambio Radical y al Partido de la U, inició su mandato con la coalición de gobierno más grande de la historia reciente (80% del Senado y 87% de la Cámara de Representantes). Además, logró un cierto margen de acción frente al uribismo, especialmente presente en el Partido de la U y en el Partido Conservador, que, de forma disimulada, han tratado de interferir o al

menos frenar algunas de sus iniciativas. En las encuestas realizadas a propósito de sus cuatro meses de gobierno, Santos obtuvo 90% de popularidad, y en asuntos internacionales, 86%. En ese contexto, el gobierno enfrenta varios retos para construir algunas premisas internas indispensables para su política exterior.

En primer término, Santos se ha comprometido a seguir construyendo las bases de una seguridad interna perturbada por el conflicto armado, ambigualmente regionalizado y articulado con redes transnacionales. Así, a pesar de la reducción progresiva de recursos del Plan Colombia, mantiene la presión militar sobre los grupos irregulares, lo que hace poco permitió dar de baja al jefe militar de las FARC. Al mismo tiempo, ha reafirmado su disposición a negociar la paz, a condición de que la guerrilla libere a los secuestrados y elimine la práctica de los secuestros, que no involucre a más niños en el conflicto, que desmine el suelo y que renuncie a la lucha armada. Simultáneamente, ha prometido reparación a las víctimas del conflicto, ante todo mediante la devolución de sus tierras a los desplazados, para lo cual ha presentado el proyecto de Ley de Víctimas. Este importante proyecto había sido rechazado por el gobierno anterior argumentando sus altos costos, y se enfrenta hoy a los intereses de poderosos sectores involucrados en el despojo de tierras, que no están del todo ausentes del Congreso.

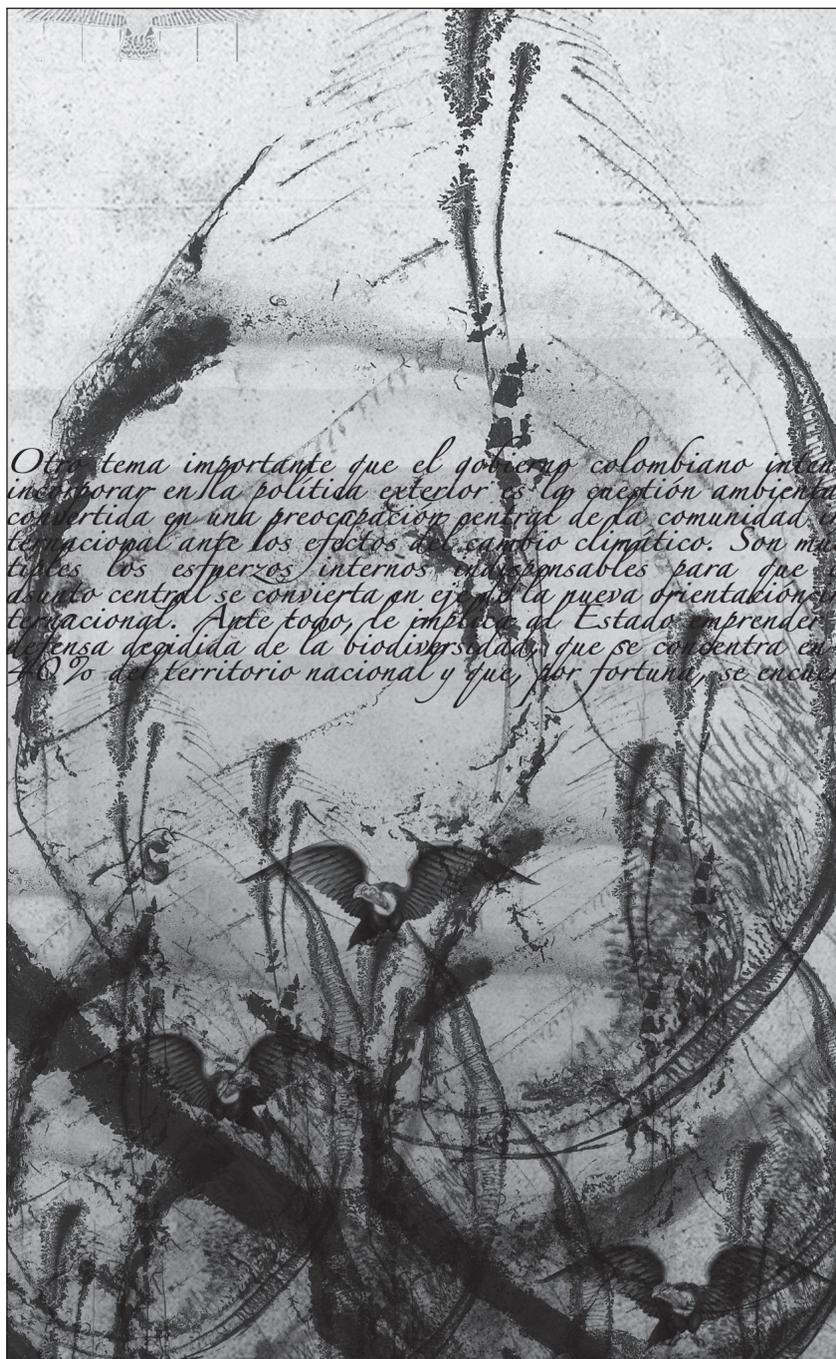
Otra premisa interna de una positiva inserción regional e internacional de Colombia tiene que ver con la necesidad, en particular en las fronteras

El giro en las relaciones con el entorno regional y el interés en una mayor apertura internacional son coherentes con el sensible cambio introducido por el nuevo gobierno, del tono pugnaz y de confrontación que también en el plano interno había impuesto Álvaro Uribe a un clima de conciliación y diálogo ■

internacionales, de asumir la seguridad no solo como un problema militar sino también como el despliegue de una presencia integral del Estado a través de instituciones civiles, servicios básicos, infraestructura. También se relaciona con el desarrollo de programas económicos y sociales capaces de aliviar el elevado desempleo, la pobreza y la desigualdad, que favorecen el nacimiento y la expansión de redes delictivas, algunas de cuyas actividades se condensan en las fronteras. Allí, estos grupos flexibles y cambiantes se ligan a redes transnacionales de contrabando, tráfico de drogas y armas, involucrando de paso a sectores de los países vecinos.

La bonanza minero-energética que se perfila en Colombia ofrece oportunidades para modificar la situación. Una imaginativa estrategia de generación de empleo y una audaz política redistributiva, fuertemente respaldadas por el sector privado, permitirían consolidar la presencia integral del Estado, en especial en las zonas fronterizas, de manera que se logre mejorar el orden social y facilitar una mejor concertación con los países vecinos. Una política similar tendría, además, un efecto benéfico sobre las exportaciones no mineras hacia estos países, que son las que generan más empleo. También la restitución de tierras a las víctimas de la violencia y el impulso a la economía campesina, promesas del nuevo gobierno, le permitirían al país transformar la agricultura para convertirla en motor del desarrollo nacional y en un medio para una mejor inserción internacional. El drama humanitario surgido con las fuertes lluvias e inundaciones con las que termina el año 2010 va a requerir un gran esfuerzo nacional y retardar la realización de ese propósito.

El proyecto sobre redistribución de las regalías generadas por la explotación de los recursos naturales, presentado por el nuevo gobierno al Congreso, contempla como prioridad el estímulo al desarrollo en zonas fronterizas. Ese estímulo no puede ser uniforme. La diversidad de ámbitos fronterizos requiere de políticas específicas y, en muchas ocasiones, de negociaciones con los vecinos, si se tienen en cuenta las fuertes interdependencias locales. En varias de las zonas fronterizas más marginadas se han impuesto monocultivos agroindustriales, pero allí se necesita más bien un desarrollo rural campesino alternativo a la coca, así como proyectos de protección ambiental. En zonas menos pobladas está vigente el modelo de extracción de recursos tales como el carbón o el petróleo, que no dinamizan el empleo ni el desarrollo regional. En esas áreas, las regalías sustraídas a la corrupción tendrán que impulsar proyectos productivos y de economía campesina. Entre tanto, en las áreas más pobladas hacen falta estímulos a la reconversión del papel que cumplían las fronteras en el pasado, ya que en estas áreas la población trata



aún de seguir viviendo del diferencial cambiario y el desfase entre las legislaciones nacionales.

Una tercera precondition interna para una mejor inserción internacional de Colombia es la protección efectiva de los derechos humanos y la pronta superación de las alianzas de los políticos con mafiosos y paramilitares, logros estos que permitirían recuperar la plena vigencia del Estado de derecho. Los TLC con EEUU, la Unión Europea e incluso el firmado con Canadá, que recientemente fue puesto en marcha, se han visto frenados por cuestionamientos sobre esos temas. De manera similar, recuperar la confianza de los demás países requiere también el respeto incondicional al derecho internacional, como lo ha prometido el presidente Santos. El nuevo gobierno dice estar comprometido con el cumplimiento de todas estas premisas internas, esenciales para la inserción internacional del país.

Otro tema importante que el gobierno colombiano intenta incorporar en la política exterior es la cuestión ambiental, convertida en una preocupación central de la comunidad internacional ante los efectos del cambio climático. Son múltiples los esfuerzos internos indispensables para que ese asunto central se convierta en eje de la nueva orientación internacional. Ante todo, le implica al Estado emprender la defensa decidida de la biodiversidad, que se concentra en el 40% del territorio nacional y que, por fortuna, se encuentra por fuera del mercado por norma constitucional. Parte importante de ese 40% está situado en las fronteras, donde se ubican reservas naturales, resguardos indígenas o tierras de comunidades negras, sometidas hoy a la presión minera y energética. Igualmente, este propósito exige que se revierta la tendencia a flexibilizar las exigencias ambientales con el fin de captar inversión externa, y requerirá de una estrecha cooperación con los vecinos con los que se comparten valiosos ecosistemas, algunos de ellos declarados parques o reservas nacionales a ambos lados de las líneas limítrofes.

Es verdad que en los últimos siete años han crecido el comercio exterior de Colombia y la inversión extranjera en el país. Pero ese crecimiento se debe, en gran parte, al sector extractivo, minero-energético, y no a una inversión externa directa en un sector productivo capaz de mejorar la competitividad del país y de incentivar la transferencia de tecnología. En consecuencia, las exportaciones han seguido siendo de bajo valor agregado y se concentran en pocos productos y reducidos destinos. De hecho, los pocos productos de valor agregado que exporta Colombia van a la región andina, comercio que las tensiones políticas han puesto en peligro.

Un problema adicional que limita las exportaciones colombianas es la revaluación del peso. Diversos factores conspiran contra la intención de poner freno a esa situación. Ante todo, la devaluación general de dólar y, desde el punto de vista interno, la inversión externa directa –que aumentará de acuerdo con la magnitud que adquiera la esperada bonanza minero-energética–, la inversión extranjera de corto plazo en la bolsa y los dineros del narcotráfico. Se requiere, por lo tanto, continuar aplicando políticas creativas, prontas, perdurables y eficaces contra esa evolución, difícilmente controlable.

Por último, el gobierno enfrenta un gran desafío en la construcción de una orientación exterior que se convierta en política pública de Estado, es decir, que esté construida a partir de la consulta y la participación de las diversas instituciones del Estado y de los sectores sociales que tienen que ver más directamente con las relaciones internacionales del país. Y este reto plantea una sexta premisa. Ante todo, en la construcción de una política de vecindad se debe involucrar a las autoridades y poblaciones organizadas en las fronteras. Además, es indispensable lograr el compromiso empresarial para revertir la precaria situación fronteriza y crear las condiciones para su adecuada inserción internacional. Una política de Estado implica también meritocracia y aparato profesional en la diplomacia. Pero en Colombia el servicio exterior no ha sido un mecanismo de inserción internacional, sino instrumento de favores políticos internos. Otro reto de enorme envergadura.

En suma, las principales razones que pueden estar inspirando el giro de la política exterior colombiana bajo el gobierno de Santos tal vez tengan que ver con la necesidad de recuperar el tiempo perdido en virtud de la concentración del país y del Estado en el conflicto armado interno, y por las tensiones con los vecinos. De ahí la fuerte valoración que le otorga Santos a la transitoria ventana de oportunidad que la reconfiguración del poder internacional le ofrece a una América Latina menos conflictiva y más integrada, su compromiso con la diversificación de las relaciones de Colombia con el mundo y su disposición a construir las premisas internas que le permitan al país asumir su rica biodiversidad y hacer valer su población y economía, que ocupan un lugar importante en América Latina. Los retos no son pocos ni pequeños. ☐