

VI Congreso de Relaciones Internacionales

21, 22 y 23 de noviembre de 2012

Debates y perspectivas de la política exterior colombiana en la era santos.

María Cristina Pérez
Elizabeth Rojas

Abstract

Las actuaciones en el escenario internacional desde el comienzo de la administración de Santos han suscitado un debate alrededor de la existencia o no de una nueva estrategia en política exterior. Para algunos esta transformación ha significado un cambio con relación al gobierno anterior en términos de cooperación, no confrontación y diversificación, lo que ha sido resultado de una lectura que no se reduce a convertir la política exterior en un instrumento de la política interna, sino que ha tendido a estructurarse con base en criterios pragmáticos y globales. Por otro lado, existe una postura que plantea la ausencia de una estrategia a largo plazo, improvisada y enfocada básicamente en el mejoramiento de la imagen internacional del país. Es por ello que este trabajo se propone exponer las diferentes miradas acerca de un tema que ha generado inquietudes e interrogantes en torno a la posición y el rol de Colombia en múltiples escenarios.

Palabras clave: Política Exterior, Debate, Estrategia, Imagen Internacional.

ANTECEDENTES

Para exponer las perspectivas de análisis en torno a los debates sobre la política exterior del gobierno de Juan Manuel Santos, es necesario comprender las dinámicas precedentes en términos de las características, los lineamientos y las actuaciones en el escenario internacional por parte de la administración anterior.

El gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) tuvo implicaciones importantes a la hora de analizar la política exterior colombiana hacia la región debido a que durante éste se priorizó la lucha contraterrorista como elemento central, enmarcada en la adhesión unilateral a las políticas de Estados Unidos en el sentido de la cruzada global contra el terrorismo, la superioridad militar del Estado colombiano enmarcada en la "mano dura" y la internacionalización del conflicto interno armado.

La puesta en escena del instrumento militar exclusivo para confrontar a las guerrillas, percibidas ya no en el sentido de organizaciones armadas sino en términos de grupos terroristas, significó una profundización de la relación de Colombia con Estados Unidos. La ayuda militar enmarcada en el Plan Colombia se planteó a primer nivel recibiendo el país anualmente en promedio 700 millones de dólares de los cuales "580 millones van al



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina

(54-221) 4230628 conaresoiri@iri.edu.ar www.iri.edu.ar

 Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP  @iriunlp

componente militar del Plan y otros 120 millones se destinan a programas sociales.” (Salazar Hernando, BBC Mundo, 5-2-2007).

En la región este alineamiento se percibió como una inmersión profunda a nivel estratégico- militar de Estados Unidos lo que conllevó un distanciamiento y a cierto nivel una confrontación política que en sus momentos álgidos se planteó en términos de confrontación militar. Esto debido a que el gobierno planteó la securitización del conflicto interno la cual *“se refiere al proceso por el cual se produce seguridad al plantear de forma definitoria las amenazas a la supervivencia, es por tal una creación meramente subjetiva en la que intervienen las ideas, visiones y valores de la realidad social. Estas amenazas avocan a tomar medidas de carácter urgente y a buscar la aceptación de las comunidades a la que se dirige la construcción de seguridad o que están implicados en ella”* (Charles David, 2008, p. 84).

Esta securitización se llevó a la par con la internacionalización del conflicto la cual se refiere al *“proceso a través del cual un actor toma una **decisión explícita y consciente**: la decisión de involucrar actores externos en cualquier fase del conflicto doméstico (durante las hostilidades militares o durante la negociación)”* (Borda, 2007, p. 72). Este elemento activó la participación estadounidense ya no meramente en la lucha contra las drogas sino en el combate a los grupos guerrilleros considerados terroristas quitándoles cualquier carácter político y beligerante a su accionar por lo que la única solución es su derrota militar a través del reforzamiento del Estado en su dimensión ofensiva y de presencia del pie de fuerza, lo que se sitúa en la búsqueda del monopolio de la violencia como elemento central de recuperación del territorio nacional.

Durante el mandato de Uribe ocurrieron diversos episodios que distanciaron al país de la región y significaron en ciertos niveles la ruptura de relaciones y la tensión ante las distintas posiciones sobre la manera de abordar la dinámica interna del gobierno colombiano. Así por ejemplo tras la operación Fénix en marzo de 2008 que dio abatida al líder guerrillero Luis Edgar Devia, alias Raúl Reyes en territorio ecuatoriano, se produjo la ruptura de relaciones diplomáticas tras el anuncio de la cancillería del vecino país debido a lo que consideró una violación de su soberanía y su integridad territorial. Por otro lado para 2010 debido al clima de creciente tensión entre el mandatario Hugo Chávez y el presidente Uribe se produjo la ruptura de las relaciones entre ambos países tras las denuncias hechas por Colombia ante la OEA por la presunta presencia de guerrillas en Venezuela.

Otro momento de tensión y distanciamiento con la región se dio tras el anuncio del “Acuerdo para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad” entre Estados Unidos y Colombia que permitía el acceso y uso de siete bases militares en territorio nacional para lo cual Uribe tras las reacciones de malestar y preocupación tuvo que exponer los puntos fundamentales del acuerdo en las dos cumbres de UNASUR realizadas en Quito y en Bariloche y una gira relámpago por siete países de Suramérica explicando los alcances del acuerdo (cabe anotar que el acuerdo quedó sin sustento jurídico tras una decisión de la Corte Constitucional que declaró que lo dispuesto por

ambas partes no es un acuerdo sino un tratado por lo que debía llevar la aprobación del Congreso).

Así tras una política militarista enfocada en la seguridad doméstica y los efectos de su regionalización adscritos a la lucha contraterrorista, en el período presidencial de Uribe se produjo un aislamiento de la región, una primacía del alineamiento con Estados Unidos y una “securitización” y “terrorificación” de la agenda internacional (Carvajal, 2005, p. 146).

Es por ello que los elementos acá esbozados son necesarios a la hora de analizar y discutir si ha habido un giro en la política exterior actual, ya que se han planteado puntos de vista por los cuales el cambio de tono y estilo han significado una percepción mejorada de la imagen de Colombia en la región y por otro lado, acercamientos según los cuales ese cambio no ha significado una inserción regional en donde el país se sitúe como actor relevante y con un rol de liderazgo por lo que en el fondo no ha habido un posicionamiento que conduzca al reconocimiento de Colombia como país mediador.

POLITICA EXTERIOR DE SANTOS: ESTILO, INTERESES Y OBJETIVOS

El estilo diplomático

Una de las dimensiones a estudiar en la política exterior, y tal vez de las más relevantes, es el estilo diplomático, con ello se hará referencia entonces a la forma en la que se conduce la política exterior de un país, (Lasagna: 1996: p. 32) aspecto en el que tienen un peso destacable tanto la personalidad del líder, como el proceso de formulación. En este sentido, Heroldo Muñoz (citado en Lasagna: 1996 p.32) afirma que la política exterior se ve afectada por una serie de elementos subjetivos, como son; valores y perspectivas ideológicas de los encargados de implementarla, la tradición diplomática del país, y los valores y normas no estrictas del comportamiento internacional.

Es así como entra a jugar un papel importante la personalidad del líder y la lectura que éste tenga del Sistema Internacional. El liderazgo político puede moverse entre una actitud complaciente con estructuras y reglas existentes o subvertir los procedimientos establecidos. Debido a lo cual en el estilo diplomático puede apreciarse el dualismo entre continuidad y cambio que caracteriza a la política exterior (Lasagna; 1996)

Dentro las acciones realizadas en materia de asuntos exteriores por parte del gobierno de Juan Manuel Santos, no han pasado desapercibidas manifestaciones de un estilo que contrastaría con el de su antecesor, entre estas estarían; conductas abiertas al diálogo, a la negociación, al contacto directo entre gobiernos, o a la mediación de terceros Estados, es decir a la resolución de problemas a través de la vía diplomática, sin recurrir al aspecto militar. Estos hechos se han presentado desde el inicio del mandato, siendo el acto de posesión el momento en el que se inicia un nuevo camino en las relaciones de Colombia principalmente con los países la región. De hecho, la normalización de relaciones con Ecuador y Venezuela fue el primer indicio de un cambio en la dirección y en el tono que habría de utilizarse en los futuros nexos con América Latina, planteando una política que privilegia a la región como uno de los principales escenario de acción.

La personalidad del líder, en este caso Juan Manuel Santos, he dejado ver signos de pragmatismo, tendencias que se inclinan hacia la cooperación y la búsqueda de socios estratégicos, más allá de las discusiones en torno a la postura que cada gobierno tiene en cuanto al funcionamiento del sistema internacional, sin interés de intervenir en los asuntos internos de otros Estados. Mecanismos de diálogo y concertación como UNASUR, le han servido al gobierno para plantear nuevas dinámicas en la región, respecto a las que se venían desarrollando en los últimos años a través de los foros de discusión, pues el gobierno ha presentado su política exterior como una política de cooperación, no confrontación, en la que no se reconoce enemigo interno ni externo.

En cuanto a la tradición de la diplomacia colombiana, se puede observar que desde hace ya algunas décadas su desarrollo se encuentra vinculado a la idea de la paz y al mismo tiempo de la guerra, elementos relevantes en la realidad nacional. Juan Gabriel Tokatlian (1999) ofrece un marco para el análisis de estas políticas, denominando a la diplomacia colombiana como una “diplomacia por la paz” noción para la cual existen además tres variaciones. La primera hace referencia a la solución de un conflicto por el diálogo, la negociación y el acuerdo, la cual se denomina *diplomacia por la paz negociada*, el segundo tipo obedecería a una solución en la que se legitima un mayor uso de la fuerza estatal con el fin de derrotar política o militarmente a su contrincante armado, catalogada como *diplomacia por la pacificación forzada*; siendo la última alternativa la solución de un conflicto mediante el aislamiento de factores externos, llamada *diplomacia por la neutralización*.

La idea de la diplomacia colombiana como una “diplomacia por la paz” sigue siendo adecuada a la hora de identificar la forma como ha sido manejada la política internacional por los últimos gobiernos, desde la administración de Andrés Pastrana (1998-2002) al cual Tokatlian le atribuye una *diplomacia por la paz negociada* en la medida en la que el mandato por la paz de 1997 y la alta participación electoral para votación presidencial exigían la superación del conflicto por medios pacíficos(1999, p.355) Seguido por los gobiernos de Álvaro Uribe, en los cuales en materia de política internacional se asumió una posición contraria a la anterior. La política de Seguridad Democrática en el ámbito internacional significó la búsqueda por parte del gobierno de un consenso en la región y en el mundo a cerca de la naturaleza terrorista de los grupos armados ilegales presentes en el territorio nacional y del tratamiento que estos debían recibir por parte tanto del Estado colombiano, como de la comunidad internacional. Su política se planteo en términos de confrontación, lo que llevó a hechos como la incursión del ejército colombiano en territorio ecuatoriano y la posterior ruptura de relaciones entre los dos Estados a lo cual se sumaría el enfrentamiento entre los gobiernos de Colombia y Venezuela y un clima de tensión en la región.

Dentro de las iniciativas implementadas por el gobierno en materia exterior, la búsqueda de ayuda externa para la lucha contra el terrorismo impulsó una relación privilegiada con los Estados Unidos y con ella la posibilidad del uso por parte de estos de siete bases militares en el territorio colombiano. De modo tal, que por las características mencionadas se podría ubicar la era de Uribe dentro de lo que se ha denominado *diplomacia por pacificación forzada*.

En esta medida el gobierno de Juan Manuel Santos ha tomado distancia de aquella forma de conducir la política internacional. Las acciones recientes que buscan la superación de lo que esta administración ha reconocido como un conflicto interno, están en el orden del diálogo y la posibilidad de una salida negociada del problema. En esta ocasión se busca la colaboración de la comunidad internacional como garantes del proceso, a través de la mediación de otros Estados. En este sentido, se puede hablar de una *diplomacia por la paz negociada*, que además está caracterizada por el establecimiento de una agenda internacional que ya no solo se reduce a Estados Unidos, ni a los asuntos de seguridad y drogas, pues como afirma Ramírez “Colombia ha dejado de mirar al mundo a través de sus problemas internos y ha comenzado a interesarse por la política global.” (2012, p. 44)

Intereses y objetivos: los lineamientos y principios de la política exterior colombiana 2010-2014

La Administración de Juan Manuel Santos se planteó desde el principio la necesidad de instituciones y políticas que respondieran a los cambios continuos del sistema internacional, por ello, orientó su política exterior hacia la búsqueda de oportunidades para una mayor integración regional y diversificación de las relaciones y de la agenda. Encontró necesario la creación de vínculos con socios no tradicionales, que representaran oportunidades en el comercio, la inversión e intercambio tecnológico, a la vez que profundizó las relaciones existentes con socios estratégicos.

Y aunque el gobierno continuó destacando los logros alcanzados en materia de drogas, terrorismo y compromiso en defensa y promoción de los derechos humanos, centró su mirada en la inserción positiva de Colombia en el mundo a través de escenarios multilaterales, como es el caso del asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Se propuso además proyectar sus intereses en foros regionales y subregionales, en los que también debía tomar en cuenta los intereses de América Latina y el Caribe y de grupos como el Movimiento de países No Alineados y del G-77 y China de los cuales hace parte.

Se plantearon entonces los siguientes lineamientos **i) Profundizar la integración con América Latina y el Caribe para generar más oportunidades de comercio, inversión e intercambio tecnológico; ii) Dinamizar las relaciones de Colombia con los Países del Asia y el Pacífico mediante la presencia diplomática fortalecida, la apertura de nuevos mercados y la atracción de inversión; iii) Posicionar temas como ciencia y tecnología, innovación, educación de calidad, capacitación laboral y profesional, tecnología y conocimiento agrícola, energía, cambio climático, biodiversidad y cooperación en seguridad, en la gestión internacional para la prosperidad; iv) Identificar oportunidades políticas, económicas y de inversión para Colombia en grupos como el CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica) y mediante el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD); v) Cooperación sur-sur.¹**

¹ Para ver más www.cancilleria.gov.com

El Ministerio de Asuntos Exteriores ha hecho mención además a una agenda dinámica y articulada a nivel intersectorial en temas económicos, sociales y ambientales, y según afirma esta institución dicha “agenda ha permitido que Colombia ejerza un reconocido liderazgo en la negociación de instrumentos internacionales, y un posicionamiento a nivel regional e internacional en las diversas temáticas del desarrollo sostenible (...) es hoy una prioridad que orienta el relacionamiento de Colombia con el mundo”

Cabe destacar por último, que en el Plan Estratégico del Sector de Relaciones Exteriores se planteó que para el 2014 Colombia fortalecerá su liderazgo político y de cooperación regional transformando la agenda con los socios tradicionales, ampliado las relaciones bilaterales hacia regiones como Asia y Pacífico y un servicio al ciudadano eficiente y efectivo.²

La mirada global

En los debates sobre la política exterior colombiana han sido utilizados diversas herramientas de análisis entre ellos el alineamiento con Estados Unidos y la coherencia de la política de Estado con las políticas de gobierno esto debido a que al analizar los períodos presidenciales se han establecido a nivel histórico diversos niveles de aproximación o distanciamiento del país con la potencia hegemónica. Es así que Juan Tokatlián analiza los períodos presidenciales y concluye que: desde el comienzo del siglo XX hasta el comienzo de la guerra fría el país apostó por una subordinación consentida hacia Washington (conocido como *respice polum*), en el período que va desde la guerra fría hasta finales de los años sesenta se plantea un alineamiento automático, a partir de este momento se acude al *respice similia* donde se propone mirar a los países latinoamericanos y de allí en adelante un oscilamiento de la política entre mirar hacia el norte o mirar hacia los semejantes (Tokatlián, 2000, pp. 36-37).

Para Arlene Tickner la cercanía con Estados Unidos ha sido para Colombia una de sus tendencias más fuertes (Tickner, 2007, p. 91) por lo que en lo concerniente a la asociación con Washington el país ha tenido una política de Estado que a través del tiempo ha incurrido en leves cambios y apunta a que durante los gobiernos de Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2010) ocurrió un mayor involucramiento estadounidense en los asuntos internos del país lo que denomina “intervención por invitación”.

Es así que al analizar la política externa del gobierno de Santos han estado presentes en el debate las consideraciones en torno a las concepciones de los diversos “mirar a” y se ha impulsado la concepción de que el país desarrolla un *respice orbis o mundi* para acuñar un nuevo comportamiento y una nueva mirada al escenario internacional en donde el país en vez de mirar a Estados Unidos o a América Latina, mira al universo en lo que se constata una política exterior diversificada y ampliada. Así en este sentido apunta Fernández de Soto “Uno de los rasgos sobresalientes de la política exterior en este período ha sido actuar bajo el principio del *respice omnia* (mirar al universo) y convertirlo en el criterio estratégico de inserción en esta fase de globalización que

² Información ampliada en: <http://mre.cancilleria.gov.co/wps/portal/espanol#inicio>.

muestra un balance distinto en la geopolítica hemisférica” (Fernández de Soto, El Tiempo, 4-08-2012).

Esto en consonancia con las crecientes críticas y recomendaciones en torno a un mejor manejo en las relaciones internacionales de Colombia que en vez de ceñirse unilateralmente a los intereses de un único actor, esté más acorde con la realidad de un mundo multipolar, de diversos centros de poder y en donde los aspectos internos no condicionen los de la agenda externa y se comprenda que el tema de seguridad no es el único interés del país en un entorno cada vez más global, de diversos niveles de relaciones y tipos de interacción.

LAS ACTUACIONES DE COLOMBIA EN EL ESCENARIO EXTERNO

Restauración de relaciones con sus vecinos

Durante el gobierno anterior se generó a raíz de múltiples desencuentros y situaciones conflictivas y discursos antagónicos, la ruptura de relaciones diplomáticas con Ecuador en marzo de 2008 y con Venezuela en julio de 2010. Estas rupturas se suscitaron en un ambiente de tensión en donde los presidentes de los tres países tuvieron fuertes discusiones en tono confrontativo que suscitaron diversos desencuentros a lo largo de los años.

Del talante de discordia y altanero en el manejo de los problemas con los países vecinos se ha pasado a una postura moderada y prudente en las relaciones, además de medidas de confianza y acercamiento que repercutieron en la restauración de los vínculos diplomáticos y comerciales. En primera instancia a nivel binacional se gestó un acercamiento con Ecuador del recién electo presidente Juan Manuel Santos:

“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.” (Ramírez, 2011, p. 82)

En segundo término la quinta cumbre de UNASUR celebrada en noviembre de 2010 en Guyana ya posesionado Santos en donde se registró con entusiasmo el restablecimiento pleno de las relaciones con Venezuela tras la puesta en escena de mecanismos de acercamiento y cooperación tras una reunión en la ciudad de Santa Marta meses atrás entre ambos mandatarios para lo que acordaron cinco comisiones en temas específicos: el pago de la deuda a los exportadores colombianos y el reimpulso de las relaciones comerciales, un acuerdo de complementación económica, el desarrollo de un plan de trabajo de inversión social en la zona de frontera, otra sobre desarrollo conjunto de obras de infraestructura y la última en temas de seguridad.

Así en la cumbre de UNASUR se reconoció el positivo acercamiento de los países otrora enfrentados y un cambio del clima político regional en donde el presidente de Brasil, Luis Inacio Lula da Silva celebró este nuevo impulso de la relación bilateral de Colombia con Venezuela con lo que se establece una nueva dimensión del escenario regional en

donde el respeto y la convivencia en medio de la diversidad son elementos que constituyen el diálogo entre los países de la región.

El escenario regional y multilateral

Desde el 2010 como parte del reencuentro de Colombia con su entorno, el gobierno ha mostrado interés en los mecanismos de concertación y diálogo, tanto subregionales como regionales. Si bien es cierto que desde hace ya algunos años los gobiernos han emprendido la búsqueda de alianzas estratégicas dentro como afuera de la región, se ha podido observar cómo durante la reciente administración se ha planteado un interés especial en la participación de Colombia a nivel multilateral, apostándole a la intervención en organismos internacionales, y promoviendo especialmente el funcionamiento de estas instituciones regionales.

Desde el inicio de la administración en agosto del 2010, el gobierno de Juan Manuel Santos ha presentado como uno de los puntos clave de su mandato en materia internacional, la existencia de una agenda diversificada, un gran interés por la cooperación, la búsqueda de alianzas especialmente con socios no tradicionales, destacando la inversión, y el intercambio tecnológico. Una de las áreas destacadas ha sido la dinamización de las relaciones con países del Asia y el Pacífico, fortaleciendo la presencia diplomática junto con la apertura de nuevos mercados. Respecto a estas metas Colombia en 2011 realizó la apertura de nuevas embajadas en Emiratos Árabes Unidos, Indonesia, Trinidad y Tobago y Turquía y consulados en Shanghai, Orlando, Newark y Vancouver y para este momento había conseguido nueve tratados de libre comercio vigentes con catorce países y en negociación con Corea del Sur, Panamá y Turquía.

Respecto al objetivo de avanzar en su posicionamiento dentro de las dinámicas y temáticas mundiales, Colombia logró para el periodo 2011-2012 hacer parte de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, del cual asumió la presidencia el pasado mes de Julio, lapso en el que se comprometía a llevar al escenario internacional un debate abierto respecto a la situación de Haití, y hacer parte de las discusiones de la situación en Medio Oriente, entre ellas las negociaciones entre Israel y Palestina, como también intervenir en los debates del comité de sanciones del consejo de Seguridad relativos a Sudan e Irán. Las situaciones de Siria y Libia hacían también parte de los temas a tratar durante el mes que le correspondía presidir este órgano.

Otro de los ámbitos dentro de los cuales Colombia ha centrado su atención ha sido su inserción en Asia pacífico; con respecto a este objetivo el gobierno logró el apoyo de Corea del Sur y China para hacer parte del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico- APEC, y como estrategia para su ingreso llevó a cabo giras de alto nivel en Australia, Indonesia, Nueva Zelanda, Singapur y Rusia. Por su parte, en relación a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático logró la participación en el foro de turismo, pymes, energía, minería, telecomunicaciones y procedimientos aduaneros, y el interés

manifiesto por parte del Vicesecretario General de ASEAN para establecer un diálogo con la Alianza del Pacífico.³

En el ámbito regional se resalta el acercamiento a México, Chile, y Perú, países que conforman la llamada Alianza del Pacífico, en la que se viene trabajando en temas de movilidad de personas y tránsito migratorio, comercio e integración, servicios y capitales, cooperación y mecanismos de solución de controversias, cada vez más comprometidos con la integración regional e intensificación del diálogo. Como resultado de esta gestión entrará en vigencia el 1 de noviembre de este año la eliminación de visas entre estos 4 países. En esta misma dinámica Colombia ha fortalecido los lazos con la Comunidad Andina de Naciones, después de inconvenientes que llevaron a la posibilidad del retiro de Ecuador de la institución, los mandatarios de los 4 países integrantes se reunieron en Colombia en el mes de noviembre de 2011, como resultado de este encuentro se anunció un plan para reestructurar e integrar la organización con otros organismos regionales, como también el compromiso de los gobiernos de trabajar, entre otras cosas, por la integración energética regional para aprovechar sus potencialidades en la región.

Uno de los Espacios en el que Colombia se ha mostrado activa y dinámica durante lo que va corrido de la administración ha sido UNASUR, según el gobierno “El diálogo y la confianza han creado un ambiente propicio para el mejoramiento de las relaciones exteriores y el posicionamiento de Colombia ante el mundo, en donde se ha pasado de ocupar un papel antagónico a ser el protagonista de la región, y una muestra de ello es la posesión de María Emma Mejía como secretaria general en UNASUR, organismo donde Colombia tenía una participación limitada”⁴

Como último elemento a destacar dentro de lógica de jugador multilateral a la que el gobierno de Santos le ha venido apostando, se encuentra la Cooperación Internacional, principalmente la llamada cooperación Sur-Sur y cooperación triangular. El gobierno le ha apuntado a la transformación del país como receptor de ayuda externa a socio que pone a disposición de otros Estados sus capacidades técnicas, conocimiento y experiencias en materia de seguridad, entre los socios actuales en esta temática se encuentran Costa Rica, Guatemala, Jamaica, Honduras Haití y México. Por otra parte, dentro de las iniciativas de cooperación se encuentra La Estrategia de Cooperación de Colombia con la Cuenca del Caribe; La Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral y Programa Regional de Cooperación de Mesoamérica.

DEBATES Y PERSPECTIVAS

En este último apartado se hace referencia a la discusión que se ha venido desarrollando en el ámbito académico y de opinión pública en torno a si efectivamente hay un cambio y una incursión distinta en el escenario internacional por parte de Colombia y el tipo de relaciones que ha establecido para propiciarlo.

³Para más detalle ver: Logros del primer año de gobierno y los desafíos que vienen del Ministerio de Relaciones Exteriores <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/LogrosyDesafios.pdf> Consultado: 07-9-2012

⁴ Informe de gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/InformeGestion.pdf> Consultado: 07-9-2012

La relación con Estados Unidos

Con respecto a la Relación de Colombia con Estados Unidos es variada la posición de los expertos al determinar si el comportamiento del gobierno obedece o no a una transformación en las relaciones bilaterales.

Por un lado, para algunos académicos colombianos ha habido variaciones tanto en el contexto internacional como en la orientación de la política exterior colombiana y bajo esa premisa uno de los cambios señalados es que aunque la cercanía con Estados Unidos se mantiene, ésta se da dentro de un marco de equilibrio geográfico y temático que no se veía en Colombia desde décadas atrás (Cardona, 2011) De esta manera se habla de una diversificación de la agenda externa del país que ya no se reduce a EE.UU y que tiene una mirada mucho más amplia que tiende a interesarse por una política global (Ramírez, 2012) Dentro de este grupo, hay quienes afirman que en el gobierno de Álvaro Uribe la alianza con Estados Unidos se fortaleció compartiendo postulados en la lucha contra el terrorismo, lo que llevó a Colombia a distanciarse de América Latina y a crear desconfianza en el vecindario (Ardila; 2011) mientras que con la llegada a la presidencia de Juan Manuel Santos el panorama ha cambiado proponiendo una política que se reencuentra con la región y que contempla mas que asuntos internos del país.

Otra mirada, resalta la existencia de una coyuntura en la cual el gobierno colombiano ha encontrado capacidad de maniobra frente a la política flexible y permisiva que ha planteado el gobierno de Obama. Sin embargo, se plantea que si la posición estadounidense vuelve a endurecerse es posible que Colombia vuelva a adoptar las medidas y estrategias que ha pretendido reformular. *“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”.*(KAS, 2011, p. 21)

Y por último, se encuentra una fracción menos favorable a la idea de un cambio efectivo, pues para éstos la política presentada por la administración de Santos puede ser fácilmente reversada si así lo quieren los futuros gobiernos de Colombia y si Estados Unidos vuelve a una política agresiva en la región (KAS, 2011). Esto se debe principalmente a la ausencia de una estrategia integral y a largo plazo de política exterior, que dejan como resultado decisiones improvisadas, con una diplomacia sujeta a los cambios políticos en EE. UU. Esta posición encuentra sustento, según los expertos, en el papel que ha venido desempeñando Colombia en el Consejo de Seguridad de la ONU, pues la postura asumida por el país refleja una intensión de no entrar en conflicto con los intereses estratégicos de EEUU, un ejemplo de esto han sido las votaciones favorables a la intervención de Libia y al endurecimiento de las sanciones internacionales en contra de Irán y Sudan y a la posición de abstenerse a favor del a creación de un Estado palestino.

El rol de Colombia a nivel externo

Tanto en materia bilateral con la restauración de las relaciones diplomáticas con Ecuador y Venezuela, como en materia multilateral con la conformación de la Alianza del Pacífico

con Chile, Perú y México así como la secretaría general de Colombia en UNASUR (acordado con Venezuela) y la presencia de Colombia en el Consejo de Seguridad de la ONU como miembro no permanente, se ha generado un cambio tanto a nivel de opinión pública como de percepción que ha significado que un 81% de los colombianos aprueben la gestión de Política Exterior del gobierno de Santos⁵. Este optimismo se sitúa en términos de un mensaje en el manejo de los asuntos externos del país en un sentido más diplomático, conciliador y pragmático que ha conllevado un acercamiento y mejora de las relaciones a nivel regional hecho que demuestra el interés del gobierno colombiano de convertirse en un actor protagónico.

Tal y como lo afirma la Cancillería *“El diálogo y la confianza han creado un ambiente propicio para el mejoramiento de las relaciones exteriores y el posicionamiento de Colombia ante el mundo, en donde se ha pasado de ocupar un papel antagónico a ser el protagonista de la región”*⁶ lo que va en consonancia para quienes resaltan que ha habido un cambio sustancial en el manejo internacional del país que ha conducido a un posicionamiento nuevo de Colombia tanto a nivel regional como internacional desde un perfil más activo y profesional.

Sin embargo, ese cambio de estilo y tono ha suscitado posiciones encontradas respecto a quienes consideran esa relevancia regional del país y quienes opinan que Colombia no está preparada para ser líder regional debido a los múltiples problemas internos que padece, a que la región no necesita un país puente con Estados Unidos, al liderazgo encabezado por Brasil además de la relación estrecha que sigue manteniendo con Estados Unidos en términos de seguridad con la política antidrogas y temas de cooperación, asistencia y financiamiento.

Por un lado quienes consideran ese papel relevante tiene argumentos como que gracias a las gestiones de Colombia, Honduras regresa a la OEA, la puesta en la agenda del tema de la cooperación y desarrollo en Haití durante la presidencia en el Consejo de Seguridad de la ONU y el apoyo a las gestiones de cooperación y solución pacífica de controversias en el conflicto entre Israel y Palestina. En este sentido se evidencia un rol más dinámico, cosmopolita, propositivo de Colombia no sólo a nivel regional sino también en el escenario extra regional.

La Cumbre de las Américas fue un escenario de proyección regional de Colombia que sin embargo despertó a la par críticas en torno a las apuestas de consenso del gobierno con respecto a temas espinosos como Cuba (impedido por Estados Unidos) y Malvinas que el gobierno no pudo articular, hecho que demuestra que Colombia aún carece de los medios necesarios para imponer temas en el escenario regional, aunque como hecho

⁵ Según un estudio publicado en el libro “Colombia y el mundo 2010: opinión pública y política internacional” de Arlene B. Tickner y Felipe Botero en donde también se constata que para la opinión pública ha crecido el optimismo respecto al rol en el plano internacional para lo cual el 51% lo sitúa como muy importante, mientras que el 80% cree que el lugar que ocupa el país es más relevante que hace diez años. Respecto a las regiones el 25% considera que Estados Unidos debería ser prioritario mientras que el 45% piensa que la relación con América Latina debe ser primordial. Por otro lado el 70% apoya el Plan Colombia y un 44% está en contra de la posibilidad de que haya agentes de ese país en el territorio nacional. Ver: El Espectador, Redacción Internacional, 14-05-2011.

⁶ Op. Cit. “Informe de Gestión Enero 2011-diciembre 2011”
<http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/InformedeGestion.pdf> Consultado : 7-9-2012

positivo se destaca la puesta en escena de un debate en torno a la revisión de la lucha global contra las drogas esto debido a las posturas del presidente recién constatadas en su intervención en la Asamblea General de la ONU para quien es necesario evaluar si han sido efectivas esas políticas antidrogas y si existen mejores opciones para luchar contra este flagelo.

La intención de servir de puente y tener como plataforma la cumbre dejó más bien una sensación de fracaso ante situaciones como la falta de consenso en torno a la declaración final y la retirada anticipada de los mandatarios de los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia. Si Colombia pretende unir a la región y servir de puente con Estados Unidos, la Cumbre fue el escenario que dejó esas pretensiones en “veremos” debido a las posturas divergentes e intransigentes que no logran conectarse ni ser concertadas, lo que deja entrever que la ausencia de unidad en las Américas es una situación de peso que tiene como componentes la falta de reconocimiento de autonomía en América Latina por parte de Estados Unidos, las posturas críticas de los países del ALBA, el aislamiento de Brasil y la falta de lectura de todo este escenario complejo por parte de Colombia (Ramírez, 2012).

Política interna de seguridad y política exterior: una nueva orientación

Para muchos es evidente el cambio en términos de la “des-securitización” en la agenda externa con matices más multilaterales y diplomáticos lo que ha generado distanciamientos con su antecesor, esto debido a un enfoque más moderado que ha replanteado las relaciones internacionales de un acérrimo alineamiento con Estados Unidos identificado con la lucha contraterrorista y ha reconocido un desgaste de la identificación del interés nacional con los objetivos de política exterior.

Si se tiene en cuenta el actual proceso de paz iniciado con los acercamientos en la Habana del gobierno de Santos y el reconocimiento del carácter de actores armados de las guerrillas colombianas, es evidente que el mensaje es mostrar un gobierno más comprometido con la paz y más proclive al diálogo y la solución del conflicto interno armado por la vía de la negociación política, esto sin olvidar las acciones militares todavía presentes en el territorio nacional, por lo que el aparato militar del Estado ha seguido incursionando ya que la posibilidad de un cese al fuego y una zona de distensión fueron desmontadas desde un principio.

El carácter del presidente ha sido uno de los factores que para muchos ha hecho comprender ese giro de la política exterior debido a su experiencia profesional a lo largo de su vida en escenarios internacionales y su carácter liberal pese a que durante el gobierno de Uribe ocupó el Ministerio de Defensa y fue desde allí donde se gestaron las operaciones polémicas y estrategias militaristas que profundizaron las crisis con los países fronterizos.

Finalmente cabe anotar que desde el gobierno de Uribe con la elección de Obama y la cooperación con Brasil en materias de seguridad fronteriza, comercio e integración, se comenzaron a comprender otras dinámicas externas pero es durante el gobierno de Santos donde la lectura en clave menos securitizada se ha hecho relevante y han incursionado diversos temas en la agenda por lo que un carácter diversificado y cooperativo es entonces el direccionamiento que le ha otorgado el gobierno actual a una

política exterior que venía experimentando síntomas de rechazo y desgaste y que muy vertiginosamente se replanteó.

CONCLUSIÓN

En Colombia se ha venido configurando tanto en la opinión pública como en los círculos académicos y en general en la sociedad, un espacio de discusión acerca del papel del país en un escenario global. En este sentido las posturas y opiniones sobre la necesidad de reforzar su vínculo con el exterior han visibilizado una realidad que le exige insertarse y asumir una posición como un jugador en múltiples niveles. Esta situación pone de manifiesto los retos y oportunidades para comprender ese contexto, plantear estrategias acordes y tener un perfil más dinámico y activo.

La discusión plantea por un lado, si la estrategia es efectiva, integral, a largo plazo o si más bien responde a una coyuntura y no se abarca como una política de Estado. Otra mirada abarca la concepción acerca de si el giro de la política exterior se da en términos estrictamente de percepciones y de imagen o si realmente tiene efectos profundos e impacto en la configuración de un rol propositivo y protagónico que genere adhesión, aceptación, influencia y reconocimiento. El debate continúa pues en estos dos años de administración restantes seguirán generándose situaciones que permitan clarificar cuál de estas posturas se aproximó a una lectura más acorde a la realidad.

BIBLIOGRAFÍA

-Ardila, Martha, (2011) "Prioridades e instrumentos de la Inserción Internacional de Colombia" En Colombia una política Exterior en Transición. Bogotá: Editorial Gente nueve. pp. 91-121

-Borda Guzmán, Sandra, 2002, "Una aproximación constructivista a la guerra estadounidense en contra de las drogas". En: Revista Colombia Internacional. Bogotá, Universidad de Los Andes. N° 54. Pp.73-102.

-Borda Guzmán, Sandra, 2007, "La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? En: Revista Colombia Internacional. Bogotá, Universidad de los Andes, N°65. pp. 66-89.

- Cardona, Diego, (2011) Introducción. ¿Puede tener Colombia una estrategia de Política Exterior. En Colombia una política Exterior en Transición. Bogotá: Editorial Gente Nueva. pp. xv-xli

-Carvajal Leonardo, 2005, "Tres años del gobierno Uribe (2002-2005)" En: Revista Oasis, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, N°11 pp. 135-149.

- Charles Philippe, David, 2008, "Enfoques contemporáneos sobre seguridad y estrategia". Barcelona: Icaria.

- Fernandez de Soto Guillermo, 04-08-2012, http://www.eltiempo.com/Multimedia/especiales/presidencia_juan_m_santos/guillermo-

fernandez-de-soto-avances-importantes-en-politica-exterior_12095228-7 Consultado: 04-10-2012

- Konrad Adenauer Stiftung (2011) "La política exterior colombiana y la percepción de los Expertos: ¿cambio o continuidad en la era Santos? <http://www.kas.de/wf/doc/6679-1442-4-30.pdf> Consultado: 05-20-2012.

- Lasagna, Marcelo (1996) "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo",

Revista CIDOB d'Afers Internacionals, 1996, nº32.

- Ministerio de Relaciones Exteriores "Informe de Gestión Enero 2011-diciembre 2011" <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/InformedeGestion.pdf> Consultado: 05-10-2012.

- Ministerio de Relaciones Exteriores. "Colombia logros del primer año de gobierno y los desafíos que vienen" <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/LogrosyDesafios.pdf> Consultado el 15-08-2012.

- Ramírez Socorro, 2011, "El giro de la política exterior colombiana" En: Revista Nueva Sociedad, http://www.nuso.org/upload/articulos/3754_1.pdf Consultado: 04-10-2012.

-Ramírez Socorro, 2012, "¿Qué pasó en Cartagena? Un balance de la Cumbre" En: Razón Pública

<http://www.razonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/2910-ique-paso-en-cartagena-un-balance-de-la-cumbre.html> Consultado: 06-10-2012

- Ramírez, Socorro, (2012) "Alcances de la nueva política exterior colombiana", Foreign Affairs Latinoamérica, Vol.12: Núm.1, pp. 38-45

- Salazar Hernando, BBC Mundo 02-05-2007 "Plan Colombia: ¿en qué se gasta el dinero?" http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6616000/6616023.stm Consultado: 5-10-2012

-Tickner Arlene, 2007, "Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales" En: Revista Colombia Internacional, Bogotá, Universidad de los Andes, N° 65 pp. 90-111.

- Tokatlian, Juan Gabriel (1999) "Colombia en Guerra: Las diplomacias por la paz" Revista Desarrollo Económico, 1999, nº 155. pp. 339-360.

-Tokatlián, Juan, 2000, "La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo?" En: Revista Colombia Internacional, Bogotá, Universidad de los Andes, N° 48 pp. 35-43.