

Colombia: una política exterior en transición

DIEGO CARDONA CARDONA
[Editor]

Colombia: una política exterior en transición

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN COLOMBIA
- FESCOL -**

FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT EN COLOMBIA (FESCOL)
Hans Mathieu, *director*

Martha Cárdenas, *coordinadora del programa Colombia internacional*

© FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN COLOMBIA (FESCOL)
Calle 71 n° 11-90
Bogotá-Colombia

Teléfono 57 (1) 347 30 77
Fax 57 (1) 217 31 15
Correo electrónico fescol@fescol.org.co
www.fescol.org.co

Primera edición
Bogotá, marzo de 2011
ISBN 978-958-8677-03-3

COORDINACIÓN EDITORIAL
Juan Andrés Valderrama

DIAGRAMACIÓN
Ángela Lucía Vargas

DISEÑO DE CARÁTULA
Camila Cesarino Costa

IMPRESIÓN
Éditer Estrategias Educativas Ltda. / Editorial Gente Nueva
IMPRESO EN COLOMBIA / PRINTED IN COLOMBIA

ÍNDICE

PRESENTACIÓN xi

Introducción. ¿Puede tener Colombia una estrategia de política exterior? xv

Diego Cardona Cardona

PRIMERA PARTE

ALGUNOS DE LOS GRANDES ASUNTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Seguridad y política exterior en la gran región andina:
reflexiones y escenarios 3

Diego Cardona Cardona

Colombia: energía y sector externo 33

Germán Corredor / Esperanza González

Retos actuales de la política migratoria colombiana 61

Javier Ignacio Niño

Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia 91

Martha Ardila

SEGUNDA PARTE
LAS PRIORIDADES GEOGRÁFICAS

América Latina y el Caribe: diferenciación y acercamiento <i>Socorro Ramírez</i>	125
Dificultades de la participación de Colombia en los procesos de integración <i>Édgar Vieira Posada</i>	145
Colombia transpacífica: opciones de política y liderazgo regional <i>Pío García</i>	179
El futuro de las relaciones entre Colombia y la Unión Europea: ¿profundización o estancamiento? <i>Eduardo Pastrana Buelvas</i>	201
Colombia y Estados Unidos: una relación por revisar <i>Juan Fernando Londoño</i>	235
El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿disuasión por soberanía? <i>Leonardo Carvajal</i>	273

ANEXOS ESTADÍSTICOS

Federico Salcedo

Anexo 1. Población y migraciones	318
Anexo 2. Comercio exterior	327
Anexo 3. Economía	355
Anexo 4. Energía, hidrocarburos y minería	359
Anexo 5. Finanzas públicas	379
Anexo 6. Seguridad y defensa	399

Anexo 7. Colombia y América del Sur	415
Anexo 8. Colombia, América Central y México	431
Anexo 9. Colombia y los CIVETS	443
Anexo 10. Indicadores y <i>rankings</i> comparativos	455
Anexo 11. Tablas sintéticas	459
SIGLAS	461
LOS AUTORES	465

Presentación

Colombia ha afrontado el manejo de sus relaciones exteriores mediante estrategias que buscan mejorar el desarrollo económico y social y, al tiempo, construir una política exterior eficiente y creíble para los actores internacionales a los que se dirige. No obstante, en los últimos años el desafío de ganar espacios para la agenda interna con la utilización de medios externos ha proyectado al país en una forma casi que opuesta a las exigencias de la globalización, lo que llevó a la adaptación permanente de las políticas y los instrumentos.

Frente a la situación descrita y a la posición actual de Colombia en el mundo y, en especial, en América latina, son necesarios el análisis riguroso y una mirada distinta a los asuntos de la que debería ser la nueva actuación estatal hacia los otros actores internacionales y de estos con el país. Asuntos como la seguridad y la integración, por citar dos, influyen cada día más en la agenda política interna y en el desarrollo económico y social, por lo que es imprescindible analizar las interacciones entre los actores internacionales con Colombia, así como las reacciones de ambos frente a los diversos aspectos de las relaciones

El programa Colombia internacional, de la Fundación Friedrich Ebert en Colombia (Fescol), ha venido promoviendo y acompañando desde hace casi diez años el análisis de las percepciones de internacionalistas, académicos y políticos colombianos con respecto a las relaciones exteriores de Colombia, con el concurso eventual de algunos actores internacionales. Este libro, *Colombia: una política exterior en transición*, tercero editado en el marco de Colombia internacional, bajo la coordinación de Fescol, constituye, precisamente, el resultado final de un ciclo de trabajo y contribuye también a la investigación acerca de los instrumentos de política exterior —en sentido amplio—, existentes en la interacción política, vista como acción y reacción entre los países, así como al examen de los asuntos

intermésticos que influyen la inserción internacional del país en el mundo contemporáneo.

Es grato para Fescol entregar esta publicación, fruto último del trabajo adelantado por nuestro programa Colombia Internacional durante los últimos años, y que estamos seguros ha contribuido al análisis y a los debates necesarios para que el país supere la política exterior concentrada en el logro de fines internos mediante la utilización de las relaciones exteriores.

Dividido en dos partes, el libro contiene, primero, un texto introductorio (*Introducción. ¿Puede tener Colombia una estrategia de política exterior?*), y un artículo (*Seguridad y política exterior en la gran región andina: reflexiones y escenarios*) de Diego Cardona Cardona, editor del libro, dedicado el primero al contexto global y regional, así como al contexto interno de la política exterior colombiana; y el segundo, que abre la primera parte (*Algunos de los grandes asuntos de la política exterior*), a algunos de los grandes asuntos de la política exterior y al examen de la relación existente entre la seguridad y las políticas exteriores de los países de la región andina en su sentido amplio, es decir desde Chile hasta Venezuela.

El artículo siguiente, de Germán Corredor y Esperanza González, dedicado a los asuntos energéticos en relación con el sector externo colombiano, presta atención especial al petróleo y el carbón, dos de los rubros centrales de las exportaciones colombianas actuales. Javier Niño, por su parte, incursiona a continuación en los migrantes colombianos en el exterior, con énfasis en el desarrollo potencial de las migraciones, el tratamiento del asunto en Colombia desde el ámbito oficial y en los efectos de la crisis mundial, relacionándolos con la estigmatización creciente de los migrantes en algunos países. Trabaja, por último, el posible empoderamiento de los migrantes en el exterior.

La primera parte finaliza con un artículo de Martha Ardila sobre las prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia. El contexto instrumental, olvidado habitualmente en los trabajos sobre política exterior, se analiza en su importancia, sus logros y sus carencias. La autora relaciona el asunto, además, con el de la fijación de prioridades, para mostrar así la relación que debe existir entre los dos.

La segunda parte del libro (*Las prioridades geográficas*) contiene seis artículos dedicados a este aspecto. Socorro Ramírez analiza el contexto en

relación con América Latina y el Caribe, explorando los modelos internos y de inserción, las distinciones, y los elementos comunes, las diferencias y los acercamientos con los países de la región. Édgar Vieira, por su parte, examina en detalle las nociones de integración y las dificultades de la participación de Colombia en los procesos de integración del continente, con énfasis particular en la Comunidad Andina (CAN) y la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas). Pío García aborda luego la proyección colombiana hacia la cuenca del Pacífico, con énfasis en el Pacífico asiático, examinando las opciones de políticas, los escenarios en los que puede moverse la política exterior allí y las posibilidades de liderazgo regional. Eduardo Pastrana, a su vez, se dedica al examen de las relaciones de Colombia con la Unión Europea (UE), con énfasis en los escenarios, las modalidades y la naturaleza de los retos que debe enfrentar el país para profundizar sus relaciones con la UE.

Como el asunto de las relaciones con Estados Unidos es fundamental a ello se dedican dos artículos: el primero, de Juan Fernando Londoño, analiza el relacionamiento general entre los dos países, los principales asuntos de la agenda, el tono de la relación y los escenarios posibles en algunos de los aspectos más importantes de la agenda bilateral. Y el segundo, de Leonardo Carvajal, se dedica a los acuerdos de seguridad entre los dos países, incluyendo las motivaciones y el proceso de negociación en relación con el acuerdo de cooperación militar que se firmara a finales de la segunda administración del presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010).

Por último, el libro contiene un anexo estadístico amplio, de indudable utilidad para quienes busquen comprender aspectos puntuales de la inserción internacional de Colombia y su lugar en el mundo. Federico Salcedo, asistente durante dos años del programa Colombia internacional, es el autor de este grupo de once anexos, en los que se incluye información general, datos macroeconómicos, demográficos, de comercio exterior, inversiones, competitividad, así como tablas y gráficas comparativas con países latinoamericanos y de otras regiones del mundo.

Los lectores tienen ahora un libro que, como los dos anteriores fruto del trabajo liderado por Fescol (*Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. 2005; y *Agenda de seguridad andino brasileña. Primeras aproximaciones*. 2004), está llamado a ser un referente sobre la política exterior colombiana, un libro de consulta y una base para los análisis y las sugerencias en la

toma de decisiones. Para la Fundación Friedrich Ebert, que ha albergado y estimulado el programa Colombia internacional, es muy grato contribuir así a la comprensión de la política exterior y de los destinos de Colombia, en equilibrio, democracia y prosperidad.

Introducción

¿Puede tener Colombia una estrategia de política exterior?

Diego Cardona Cardona

Durante los últimos meses ha habido variaciones interesantes en el contexto internacional, en algunas tendencias políticas en el continente americano, así como en la orientación general de la política exterior colombiana. Al preguntarnos por una estrategia de política exterior de Colombia a la altura de los tiempos, es necesario reflexionar acerca de dichas tendencias. En ese marco, conviene comenzar reflexionando sobre la situación estratégica de Colombia y las prioridades de su política exterior en ese nuevo contexto internacional. Luego abordaré el contexto latinoamericano actual y el contexto interno del país, examinando los grandes retos de la política exterior colombiana, para finalizar con una serie de preguntas que los estudios sobre nuestra política exterior y la práctica de la misma deberían responder, a la manera de un programa de trabajo analítico al respecto. Empecemos entonces con una consideración preliminar sobre la ubicación de Colombia en el mundo y su relacionamiento con el resto de América Latina.

COLOMBIA, PAÍS EN DESARROLLO

Colombia es parte integrante del mundo en desarrollo. En ese sentido, comparte muchos de los problemas del mundo emergente: su infraestructura de vías, comunicaciones y puertos es aún muy limitada; hay gran disparidad de desarrollo entre sus regiones y la relación entre ellas es deficiente; tiene limitaciones en la importancia asignada a lo público; el nivel científico-tecnológico debe ser mejorado sustancialmente; sus exportaciones dependen en alto grado de las materias primas y la minería; cuenta con grandes limitaciones financieras; y vive situaciones de conflicto armado interno, aun

cuando en esta materia en los últimos años se registraron algunos avances: durante la última década hubo una recuperación gradual del territorio por parte del estado, y existen avances hacia la construcción y reconstrucción de redes sociales, asunto esencial en el camino hacia el desarrollo.

Pese a que los indicadores sociales muestran una situación de inequidad alta, y a que el ingreso per cápita aún es bajo –del orden de 5.000 dólares año, inferior al de México, Brasil, Argentina y Chile–, Colombia, como país en desarrollo, tiene algunos indicadores esperanzadores en educación, equidad de género y tasa de alfabetización. También tiene una capacidad relativa para atraer inversiones internacionales; aun cuando este indicador está muy lejos del potencial de países como China, México o Brasil, es representativo entre los países de tipo medio en el mundo en desarrollo. Colombia tiene, así mismo, una economía relativamente abierta al mundo, menos que México, Chile o Perú, pero más abierta que el resto de América Latina.

Su posición intermedia en ascenso ha hecho que se le considere uno de los cinco países clave del continente. Además, en mayo de 2010, el presidente mundial del Banco HSBC, Michael Geoghegan, lanzó en Hong Kong la idea de que existen seis países en desarrollo –Colombia, Indonesia, Viet-Nam, Egipto, Turquía y Sudáfrica– a los que debería prestarse especial atención por su impulso al desarrollo. Estos serían los países Civets, por las iniciales de sus miembros. Quizás esta clasificación deba ajustarse con el razonamiento de Jim O’Neill, experto de Goldman Sachs y creador del término Bric, quien en diciembre del mismo año 2010 afirmaba que un Bric –Brasil, Rusia, India, China– ampliado debería incluir a México, Corea del Sur, Indonesia y Turquía.

El nombre Civets es significativo. En efecto, el *civets* es un tipo de gato montés: se quiere decir con ello que estos países no son todavía *tigres* en sus respectivas regiones, a imagen de los llamados *tigres asiáticos*, pero si su crecimiento continúa de manera sostenida podrían serlo, quizás, en una generación, no antes. En cualquier caso, se trata de países en desarrollo que comienzan un proceso de despegue. A corto o mediano plazo algunos de ellos podrían aspirar a ser miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde), que agrupa parte de las economías más pujantes del mundo. Esta constituye una meta de la actual política exterior colombiana. En términos del desarrollo las prioridades son mejorar los indicadores sociales, la infraestructura, el nivel de desarrollo

en general, la competitividad, ser parte de la Oede y, eventualmente, de la Apec (Asia-Pacific Economic Cooperation: Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico).

UNA RELACIÓN MUY ESTRECHA CON ESTADOS UNIDOS

Por otra parte, el país está ubicado en el hemisferio occidental y para su dirigencia las relaciones con Estados Unidos han sido las más importantes. Algunas nociones institucionales, una parte sustancial del modelo económico y parte del juego político se han asociado a políticas relacionadas con el país del norte. Para el caso, en el periodo de mayor estimación bipartidista y de consensos positivos en Estados Unidos hacia un gobierno colombiano, el de Alberto Lleras Camargo (1958-1962), Colombia se convirtió en una especie de *vitrina* de la Alianza para el Progreso. Varios gobiernos colombianos pusieron a Estados Unidos en el centro de sus aspiraciones o preocupaciones: los de Marco Fidel Suárez (1918-1921), Enrique Olaya Herrera (1930-1934), Eduardo Santos (1938-1942), Alberto Lleras Camargo, Julio César Turbay (1978-1982), Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010). En las administraciones del presidente Uribe se llegó, incluso, a asimilar sin restricciones el discurso antiterrorista del gobierno del presidente George W. Bush (2001-2005; 2005-2009). Otros mandatarios colombianos optaron en su momento por posiciones de equilibrio: Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), Misael Pastrana (1970-1974), Belisario Betancur (1982-1986), Virgilio Barco (1986-1990), César Gaviria (1990-1994) y, ahora, Juan Manuel Santos (2010-). Para otros más, la relación con Estados Unidos no estuvo lejana a tensiones diversas: Alfonso López Pumarejo (1934-1938; 1942-1945), Alfonso López Michelsen (1974-1978), el mismo Belisario Betancur y Ernesto Samper (1994-1998).

Conviene mencionar que la relación de Estados Unidos con Colombia no es ni tan estrecha ni tan estratégica como lo ha sido con su vecino latinoamericano, México; pero en la percepción colombiana y en su política exterior, Estados Unidos tiene una importancia central. Dicha percepción, muy importante desde la administración Pastrana Arango y más aún durante los dos periodos de Álvaro Uribe, asume que la aproximación de Colombia a Estados Unidos debe ser, junto con la ya existente con Perú y Chile, la relación más orgánica con Estados Unidos en América del Sur.

Sin embargo, en la relación con *la potencia del norte*, los cambios –económicos, políticos y de énfasis– acaecidos en dicho país en los últimos meses deberían ser considerados con el fin de establecer líneas estratégicas de política. Por ejemplo, en un hecho inusual, durante las elecciones presidenciales de 2008 en Estados Unidos la política exterior colombiana tomó partido clara y abiertamente por el candidato del Partido Republicano, olvidando la discreción y el equilibrio que se deben guardar en estos casos, para evitar los costos políticos que se pueden derivar si triunfa el *otro* candidato. El impacto de este hecho infortunado en la tardanza en la aprobación del tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos ha sido evidente. Luego del triunfo de Barack Obama (2009-), la percepción de la relación con Estados Unidos en las esferas decisorias de Colombia continuó como si allí no hubiera habido cambios. La historia demuestra que una de las virtudes necesarias de quienes diseñan y llevan a cabo la política exterior es otear el horizonte con suma atención. El énfasis preferencial que tuvo la seguridad durante los dos periodos presidenciales de George W. Bush continuará parcialmente, pero superado por la atención que Estados Unidos debió otorgar a la crisis interna, a la situación de desempleo y a la necesidad de dinamizar de nuevo la economía, así como al proyecto de reordenamiento de sus relaciones con el mundo.

Por otra parte, las políticas de ajuste neoliberal comenzaron a matizarse en Estados Unidos desde la llegada al poder de Barack Obama, quien ha intentado dirigirse, con éxito en algunos casos y sin él en otros, hacia formas próximas a las concepciones neokeynesianas; así mismo, el menosprecio por lo medioambiental y lo social, propio de la administración Bush, comienza a variar de rumbo para irse convirtiendo en parte del *sello* de la administración demócrata. Numerosas tareas medioambientales continúan sin embargo sin resolverse, debido a la necesidad interna que tiene el gobierno estadounidense de reactivar la economía; incluso Obama, a pesar de sus convicciones, sabe bien que la reactivación sería más lenta y costosa si las restricciones ambientales fuesen muy fuertes. El problema es que la disminución de los estándares ambientales puede ser también muy costosa –en dinero y bienestar– a mediano o largo plazo.

Ningún país situado en el vecindario de Estados Unidos podía ignorar la magnitud de los ajustes y los cambios de orientación en medio de la

mayor crisis financiera desde 1929. Una política que encajaba muy bien con los postulados de la administración Bush, pero no lo hacía con la del presidente Obama, no debía haber continuado sin ajustes importantes. Por ello, seguramente; por convicción, además; por los recortes graduales a los montos del apoyo a Colombia y por la tardanza en la ratificación del TLC por parte de Estados Unidos, la administración de Juan Manuel Santos optó por promover la diversificación necesaria de la agenda bilateral, para que dejara de girar exclusivamente alrededor de la seguridad e incluyera aspectos de tipo social, de ciencia y tecnología, competitividad, energía, asuntos ambientales, educación y otros no menos urgentes. La cercanía a Estados Unidos se mantiene, pero dentro de un marco de equilibrio geográfico y temático que no se veían en Colombia desde la administración del presidente César Gaviria.

COLOMBIA, PAÍS LATINOAMERICANO CON ESPACIOS MÚLTIPLES

Colombia participa de una curiosa dualidad geopolítica. Por una parte es un país situado en la esquina sur del espacio de América del Norte y el gran Caribe, que abarca a Centroamérica, el Caribe insular, México, Estados Unidos suroriental –la ciudad más importante del Caribe es, justamente, Miami–, y en su parte sur a Colombia y Venezuela. En ese sentido, el país tiene oportunidades y responsabilidades en la región del gran Caribe.

Por otra, se encuentra en la esquina nororiental de Suramérica, razón por la cual tiene también oportunidades de todo orden y obligaciones ineludibles en relación con ese inmenso espacio geográfico y humano.

Pero Colombia es también un país de la cuenca amazónica y del mundo andino, lo que la obliga a ventilar con sus vecinos una buena parte de los asuntos sustanciales de su agenda exterior: fronterizos, sociales, ambientales, de infraestructura, de comunicaciones, de ciencia y tecnología, comerciales, energéticos, de inversiones, de normas técnicas, de cooperación en seguridad, de zonas de integración fronteriza y regional, culturales, educativas, de desarrollo de tecnologías de la información, para citar sólo los más importantes. Es decir el país tiene también oportunidades y obligaciones con esos dos grandes espacios geográficos vecinos a su territorio.

Finalmente, Colombia está en una posición equidistante entre México y Centroamérica, por una parte, y el resto de América del Sur, por otra.

En ese sentido, es un cruce de caminos entre el norte y el sur de América Latina. Si se encontrara *excentrado* en el continente americano –como México o Chile–, su relacionamiento con los vecinos latinoamericanos podría ser menos estructural. Pero ubicado en el corazón del continente tiene numerosas razones estratégicas para desempeñar un papel en los destinos de la región.

Un asunto muy importante al respecto es que, a diferencia de lo que parecían pensar algunos sectores políticos en años pasados, es claro que por razones históricas, étnicas, religiosas y de ubicación, y por su muy limitada capacidad de *lobby* en Estados Unidos y en Europa, Colombia no puede pretender convertirse en una especie de Israel de América Latina, en especial mediante una alianza estratégica fundamental con Estados Unidos o Europa, mientras su relación con los vecinos sea muy deficiente. La comprensión de esta realidad es de la mayor importancia. En efecto, Israel tiene a su favor varios asuntos: un estado surgido del horror y de los crímenes atroces de la segunda guerra mundial, con el compromiso del mundo desarrollado; simbiosis étnicas y religiosas con sectores en posiciones de poder en el mundo financiero, el industrial, el de los medios de comunicación, el político y el de la cultura de Estados Unidos y Europa; un nivel científico-tecnológico de primera línea en más de cincuenta sectores del conocimiento, con actividades y conexiones profundas con la comunidad científica mundial; una inmensa capacidad de *lobby* en Estados Unidos y en países europeos. Normalmente, Israel hace *lobby* intensivo en todos los estados de la Unión Americana y nunca ha descuidado a ninguno de los partidos y las expresiones de poder allí; por eso se dice que cuando Estados Unidos quiere presionar a Israel lo hace desde fuera, de manera tradicional; pero que cuando este quiere presionar a aquel lo hace “desde adentro”.

Por las razones expuestas y muchas otras que no es del caso mencionar en este artículo, es claro que no resiste el menor análisis la hipótesis peregrina y desinformada que sostiene que Colombia no necesita de sus vecinos, pues podía tratar de ser el Israel de América Latina. En ese sentido, con el cambio de administración en Colombia era imperativa la aproximación al resto de los países latinoamericanos, en particular a México, Brasil y los países del arco del Pacífico americano. Igualmente, aun cuando también por razones económicas, era esencial la distensión con Venezuela y Ecuador.

Por otra parte, ha perdido fuerza la referencia a la connotación andina de Colombia, como un mecanismo de aproximación con sus vecinos de la Comunidad Andina (CAN). En efecto, luego del retiro de Venezuela en abril de 2006, la funcionalidad de la CAN se ha vuelto limitada. La normativa andina en materia comercial está vigente para Venezuela hasta abril de 2011, por lo que las nuevas relaciones comerciales entre los dos países dependerán del acuerdo binacional respectivo, a falta de la posibilidad de un acuerdo CAN-Venezuela; existen también otros sectores en los que el relacionamiento con Venezuela no pasa por la normativa andina –automotores, frecuencias aéreas o inversiones, por ejemplo–. En este sentido, una gran urgencia nacional es llegar a un acuerdo económico bilateral Colombia-Venezuela, que regule actividades importantes, como comercio e inversiones entre los dos países.

Además, las prioridades de los cuatro miembros de la Comunidad Andina parecen no coincidir en los últimos años, desde la última reunión presidencial exitosa, en Tarija, Bolivia, en 2006. Todo indica que para Colombia y Perú la CAN es una plataforma más de inserción internacional, salvo que Perú ha avanzado más en la inserción en el Pacífico y ha comprendido que se encuentra en el camino entre el corazón de Brasil y China. Por esa razón, en los últimos años sus prioridades de diversificación internacional han sido más claras que las colombianas. A esto debe añadirse que sus exportaciones andinas no llegan al 8% del total de sus exportaciones al mundo, y las importaciones se encuentran en el orden del 5% del total, lo que da una idea del real o ficticio grado de inserción de Perú en su entorno andino.

Bolivia, por su parte, está a medio camino –geográfico, económico y estratégico– entre la Comunidad Andina y el Mercosur (Mercado Común del Sur), y ha llegado a la conclusión de que lo óptimo para sus intereses es la doble pertenencia a dichos grupos. De momento existen dificultades, pero en la medida en que se consagre que no existe un arancel externo común aplicable en la CAN, y eventualmente en el Mercosur, esa doble pertenencia será viable y terminará arrastrando a otros países en el proceso.

En cuanto a Ecuador, ya comenzó a aplicar salvaguardas a sus importaciones, en particular a las provenientes de Colombia, con lo que sus compromisos andinos tienden a desaparecer. Al igual que Bolivia forma parte de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado

de Comercio de los Pueblos (Alba), modelo de cooperación sur-sur hacia el cual parecen dirigir parte sustancial de su inserción en el futuro próximo. En los próximos meses, o años, cuando Ecuador quizá regrese a una moneda nacional o por lo menos abandone el dólar como moneda de curso legal en el país, este proceso podría incrementarse.

Dada, pues, la crisis estructural de la CAN y debido a que es casi imposible avanzar por esa vía en acuerdos económicos, sólo resta administrar el legado o patrimonio comunitario existente –asunto necesario–, descender un poco en el nivel de representación en dichos foros, como lo ha hecho, por ejemplo, Perú desde hace varios años, y abrir espacios en los asuntos sociales y los ambientales. En síntesis, el futuro latinoamericano de Colombia no parece encontrarse en la Comunidad Andina, sino en aproximaciones importantes a Suramérica, en especial a Brasil y Chile, Centroamérica y México. En el mismo sentido opera nuestra pertenencia a la gran cuenca amazónica.

Otro hecho destacable de la ubicación colombiana es que se encuentra también en las cuencas del gran Caribe y en la del Pacífico. La aproximación estructural en estas dos direcciones se impone, sin duda, como una de las prioridades de su política de inserción internacional. En el caso del gran Caribe es necesario recordar que dicha región no puede ser considerada como un ente geográfico aparte del llamado “triángulo transatlántico”, que incluye a Estados Unidos y la Unión Europea (UE), hecho doblemente significativo si tomamos en cuenta el reciente llamado del Parlamento Europeo al gobierno y al Congreso de Estados Unidos para reforzar la “relación transatlántica”. Cuenta también el hecho de que finalmente un gobierno francés, el de Nicolas Sarkozy (2007-), a partir de las discusiones en relación con la crisis financiera mundial, y también en relación con la Otan, ha asumido que en materia de seguridad existe identidad de intereses transatlánticos y hacia el exterior.

Todo lo anterior quiere decir que para Colombia tener un pie en Suramérica y otro en el gran Caribe supone la necesidad imperiosa de equilibrio *en las dos direcciones*. No actuar de esa manera implicaría perder oportunidades cruciales de relacionamiento internacional. No se trata por supuesto de un relacionamiento unidimensional que piense sólo en el comercio actual; pensar apenas en la dimensión política o solamente en la económica, en especial en la comercial, y pensar sólo en lo actual y no

en lo potencial, podrían ser actitudes torpes, por unilaterales. Tomar en cuenta todos los factores y entre estos los presentes y los futuros podría ser el comienzo de una inserción fuerte y equilibrada de Colombia en el continente y en el mundo.

Es necesario recordar también que Centroamérica y el Caribe tuvieron un papel importante para Colombia desde la década de los ochenta; el país fue uno de los creadores del Grupo de Contadora, en el periodo de Belisario Betancur. Y más tarde, 1990-1994, la administración del presidente César Gaviria se consagró como la más activa de la historia de Colombia en la cuenca del Caribe. Luego, la importancia de la región descendió vertiginosamente para Colombia, pese a un intento simbólico sin mayores resultados durante la presidencia de Andrés Pastrana. La pertenencia más formal que real al Plan Puebla-Panamá, hoy mecanismo de Tuxtla, no ha estado acompañada de iniciativas concretas importantes en esa dirección, en especial si se la compara con las múltiples actividades de México y Venezuela.

En cuanto hace al Pacífico, el presidente Virgilio Barco (1986-1990) inició la aproximación, aun cuando tímidamente. En los últimos tres años hubo algunas iniciativas comerciales, y a partir de la reunión Cumbre de la Apec en Lima (2008), Colombia parece haber comprendido de nuevo la importancia crucial de esa región, en especial con miras a un eventual levantamiento de la moratoria de dicha organización para la admisión de nuevos miembros. Se han venido corrigiendo algunos errores del pasado —como el cierre en su momento de la embajada en Australia, durante la primera administración Uribe—, pero aún es necesaria gran actividad en relación con China, India y los países de la Asean (Association of South East Asia Nations), semejante a la que desarrollan países como México, Perú, Chile, Brasil e, incluso, Venezuela.

En cuanto a Europa en su conjunto, durante los últimos años la prioridad fue, ante todo, económica. No obstante, parece haberse comprendido al fin la importancia política de una aproximación múltiple con la Unión Europea.

LOS GRANDES RETOS QUE COLOMBIA DEBE ENFRENTAR

En cuanto a drogas y delitos conexos —producción, transporte, distribución, consumo, lavado e insumos o precursores químicos—, en la actualidad aún existen tantas hectáreas sembradas de coca como hace una década, incluso

con mayor rendimiento por hectárea, y el flujo de cocaína hacia el exterior no parece haber disminuido de manera significativa. El incremento del precio de las drogas ilícitas en los mercados de Estados Unidos parece obedecer a la lógica económica del incremento de los precios de los *commodities* en general, y no a éxitos en la reducción del flujo de las drogas. Ha faltado también, en buena medida, que los países desarrollados cumplan con sus compromisos con políticas apropiadas de prevención, educación y control en sus propios territorios; al parecer han asumido que el asunto se debe combatir casi íntegramente en los países en donde se cultiva el cáñamo índico, la coca o la amapola, o donde se procesan o exportan las drogas propiamente dichas: marihuana, cocaína, heroína; para el caso, en los países andinos o México. Pero han olvidado sus responsabilidades en el control del consumo, el lavado y la exportación de precursores químicos.

En los asuntos medioambientales los avances son limitados y en algunos puntos se ha retrocedido incluso. El más complejo deriva de un hecho dual: por una parte, durante las administraciones del presidente Uribe Colombia comenzó a definirse como país minero, otorgando concesiones importantes a la actividad minera internacional y nacional. Por otra, el país quiere definirse como un actor internacional que ejerce sus derechos en materia de biodiversidad y biomasa, en los que es uno de los tres más ricos del mundo. La minería con bajos estándares ambientales para promover la inversión parece ir en contravía de la necesidad de reglas estrictas de preservación e, incluso, de conservación ambiental en algunos sitios del país, con graves consecuencias sobre el ecoturismo, la fuente más promisoría y competitiva del turismo colombiano hacia el futuro, si el país no quiere convertirse en destino de turismo sexual y de turismo depredador. En el caso colombiano, el equilibrio entre medio ambiente y desarrollo adquiere importancia crucial. Constituye, con los asuntos sociales, la infraestructura y la competitividad, el núcleo de los retos por cuya gestión se juzgará en el futuro a la administración Santos.

Por todo lo anterior y por los cambios políticos que se iniciaron con la nueva administración en agosto de 2010, parece haber llegado el momento de que la sociedad civil reflexione sistemáticamente sobre las condiciones de inserción internacional y de relacionamiento externo del país. En esta dirección se está trabajando, de manera desigual, en frentes diversos. La administración Uribe convocó una misión de especialistas y expertos, a fin

de escuchar recomendaciones para un eventual tercer periodo, que no se dio por decisión de la Corte Constitucional. Algunas de las recomendaciones de dicho grupo son de interés y es importante evaluar su viabilidad, así las razones que hayan motivado su convocatoria hayan cambiado (el informe fue publicado en forma electrónica por Fedesarrollo, Bogotá, 2010). Por otra parte, el ex canciller Guillermo Fernández de Soto presentó en diciembre de 2010 un libro en la misma dirección (*El universo es el límite. El futuro de la política exterior de Colombia*. Universidad del Rosario. 2010), con el propósito de formular recomendaciones de utilidad, interesantes y concretas, para la administración Santos. En la actualidad el autor de esta introducción trabaja en un escrito sobre estos dos aportes al análisis de la política exterior colombiana. Finalmente, los sectores gremiales han expresado en los últimos meses sus posiciones sobre la gestión gubernamental. No existe aún en Colombia una discusión seria y sistemática sobre las relaciones internacionales del país, pero comienza a haber una masa crítica que desde la sociedad civil empieza a opinar sobre el asunto y a manifestar sus posiciones sobre la gestión gubernamental. Desde el 7 de agosto de 2010, en parte por los cambios de políticas, la gestión internacional de la nueva administración registra la más alta calificación otorgada en las múltiples encuestas de opinión acerca de la administración en general.

Pero el aporte a la discusión sería muy limitado si reflexionásemos solamente desde las prioridades asignadas por los últimos gobiernos y desde las políticas públicas aplicadas hasta el momento. La política exterior colombiana no es ajena a la política interna pero tampoco puede serlo frente a las realidades internacionales de hoy y de los próximos años. Desconocer ese hecho sería proponer un poco más de lo mismo, en una actitud *autista*. Veamos pues algunos de los cambios del escenario internacional que pueden tener implicaciones sobre nuestro relacionamiento y margen de maniobra.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL DE LA SEGUNDA DÉCADA DEL SIGLO XXI

EN LO ECONÓMICO

La crisis económica de principios del siglo XXI, que comenzó en 2007 como crisis de la vivienda en Estados Unidos, se convirtió en crisis finan-

ciera generalizada en noviembre de 2008, a punto de terminar la segunda administración del presidente George W. Bush. Luego se extendió a Europa a comienzos de 2009, y ese mismo año podía ya considerarse como crisis mundial. En su momento se convirtió en la mayor crisis económica desde el *crack* de 1929-1930.

El peor momento parece haber pasado, gracias en buena parte a las medidas de choque y de salvamento auspiciadas por la administración del presidente Barack Obama en Estados Unidos, así como a la actividad decidida de los gobiernos de Europa, en especial los de los países más desarrollados del continente: Alemania, Reino Unido y Francia. A lo anterior debe sumarse la posición estabilizadora de China en las finanzas mundiales.

Sabemos ahora que no se trata posiblemente de una crisis que ponga en tela de juicio el modelo general del capitalismo, pero sí lo es de la idea que el mercado se regula por sí mismo y fija las pautas del resto de la actividad económica. Esa idea ha hecho crisis y probablemente deba ser revisada en las economías de los países desarrollados y, con mayor razón, de los emergentes.

Cabría preguntarse si, siendo consecuentes, podrían establecerse nuevas reglas de juego también en el ámbito internacional, de manera tal que pueda haber algún grado de regulación consensuada, hacia un régimen internacional de nuevo tipo en materia económica y no sólo en la financiera. Es posible que se vaya evolucionando gradualmente hacia un nuevo modelo monetario basado en las cuatro monedas más importantes del mundo: dólar, euro, yuan y yen.

El libre comercio, como mecanismo impulsor de parte del crecimiento de los indicadores económicos de la última década, podría tener restricciones temporales que en algunos casos pueden ser fuertes. En efecto, algunos miembros de la comunidad mundial ya han tomado, pese a los llamados y acuerdos en contrario, medidas que han cedido a la tentación proteccionista; esa tendencia se está viendo también en algunos países del mundo en desarrollo y en América Latina, en particular en Ecuador y Venezuela, aun cuando Bolivia venía en esa dirección desde hace algunos meses.

El efecto de esta política podría ser doble: por una parte, la disminución de las compras de productos provenientes del *exterior*, incluyendo a los países vecinos, con los efectos negativos adicionales sobre los procesos de

integración subregionales y sobre el flujo de bienes en general. Por otra, el replanteamiento de algunos de los principios que animaron el comienzo de la ronda de Doha. Ello tendría también un impacto en dicho proceso negociador; no es descartable que en algunos aspectos la liberalización a ultranza de servicios y capitales sufra alguna alteración en los próximos años. Lo anterior puede tener gran impacto en el comercio internacional de un país como Colombia, por el riesgo de limitar sus ventas al exterior y por la posibilidad de crear tensiones económicas; este asunto se debe tener en cuenta, así mismo, al apreciar las posibilidades y las restricciones reales a las exportaciones hacia la Unión Europea o en la ratificación de los acuerdos comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea misma o en las negociaciones con países asiáticos del Pacífico y en las multilaterales de la ronda Doha.

Las políticas de ajuste macroeconómico que siguen el modelo tradicional subsisten en algunos países, aun en aquellos que tomaron temporalmente medidas neokeynesianas —como Estados Unidos, Alemania o Francia—. Estados Unidos, a su vez, comenzó a salir de la crisis, mientras Europa tiene dificultades enormes. Ello por haber tomado medidas radicales antes y porque puede obtener fondos extraordinarios por cuenta de la venta de bonos del Tesoro, dada la confianza de los inversionistas y del público en ellos; mediante la reducción de la ayuda externa; o por medio de la reestructuración gradual, quizás en varios años, del sistema de impuestos. Pero estos no son mecanismos que puedan utilizar los demás países del mundo, y menos aún los países en desarrollo, en especial aquellos cuya balanza comercial o cuenta corriente se reduzcan sustancialmente, como se ha visto con los países árabes, con consecuencias políticas imprevisibles. Y será aún más difícil en América Latina para los países con una calificación negativa de riesgo-inversión, como Ecuador o Venezuela, importantes compradores de productos colombianos.

Así, mientras el comercio mundial permanezca en decrecimiento, y lo estuvo durante 2009 y 2010, cuando menos, la toma de medidas neokeynesianas en países en desarrollo parece probable pero de difícil aplicación extensiva, salvo que se acuda a emitir papel moneda, con el consiguiente riesgo inflacionario añadido a la recesión, es decir, el peor de los mundos. La solución alternativa ha implicado el alza del precio de los alimentos en el mundo y reducciones considerables del consumo durante los últimos trimestres.

Por lo anterior es posible que no haya un clima muy apropiado para tales medidas y algunos países –Chile, Colombia, México y Perú parecen ser el caso– seguirán aplicando medidas de ajuste macroeconómico, tratando de mantener sus tasas de inflación limitadas a un dígito. Por el contrario, en algunos como Argentina, Ecuador o Venezuela podría haber inflación con recesión, lo que tiene implicaciones complejas. No parece ser el caso de Brasil, dado el potencial de su mercado interno.

Por otra parte, en varios países latinoamericanos podría haber una presión fuerte sobre las tasas de cambio, con consecuencias devaluatorias, pese a la importante devaluación del dólar en los últimos meses –para hacer competitivas las exportaciones de Estados Unidos y encarecer las importaciones–. Para el caso, el peso mexicano se devaluó 50% en 2010, de \$10 a \$15 por dólar, para descender ligeramente después de las medidas anticíclicas tomadas. La devaluación en Colombia ha sido mucho menor e incluso se menciona que el peso colombiano se encuentra sobrevaluado, con un impacto negativo sobre las exportaciones. El problema es que muchos países pueden jugar la carta de la devaluación para incrementar sus exportaciones y para que otros asuman los costos de la crisis, así sea de manera parcial. Para el caso, la devaluación del dólar en relación con el euro ha llegado a 20% en los últimos meses.

Todo lo anterior, por razones que será necesario discutir en su momento, puede tener impactos fuertes en el potencial de la política internacional de un país como Colombia.

El precio de la mayor parte de las materias primas descendió considerablemente en el mundo durante 2009 y 2010, para subir de nuevo un poco a finales de 2010 y en 2011. Ello ha hecho disminuir –más aún, conforme se vayan cumpliendo los contratos a futuro–, los ingresos de divisas de numerosos países. Sin embargo, con la recesión mundial los precios de muchas de las manufacturas también van hacia la baja. Algunas no encuentran mercados apropiados a corto plazo. Sólo algunos productos muy específicos, con nichos concretos de mercado, han tenido posibilidades reales en los últimos meses. Paradójicamente, los precios de los alimentos registran incrementos notables en los últimos tres años, con las consecuencias sociales para los no productores.

Un papel muy especial corresponde a los precios mundiales del petróleo. El del barril cayó en pocos meses de 150 dólares a menos de 40,

para ascender luego sobre los 60 dólares. En Venezuela, que recibe unos 10 dólares menos por barril, la situación es compleja, pero lo es aún más para Ecuador, que recibe 12 dólares menos o hasta 15 menos por barril, debido a la menor calidad del producto. En efecto, el precio promedio en el continente americano es el West Texas Intermediate, el resultado promedio de varios precios correspondientes a calidades diferentes de petróleo. El petróleo crudo de Venezuela y Ecuador es bastante “espeso”, es decir de menor rendimiento en el proceso de refinado y, por ende, de una calidad muy inferior al petróleo mexicano del golfo, al del mar del Norte o al del golfo Árábigo. De ahí su cotización a más bajo precio en los mercados internacionales. El impacto del precio internacional en las políticas internas de los dos países será seguramente considerable, salvo la existencia de grandes reservas nacionales en el caso de Venezuela, que se han ido agotando y podrían alcanzarle para los dos próximos años de posible crisis internacional.

En el caso del Ecuador esas reservas nacionales prácticamente no existen y el dólar es también su moneda de curso legal interno; por ello, en caso de escasez de divisas –la situación actual–, no puede emitir moneda para sus transacciones internacionales y, sobre todo, para las internas. El gobierno podría desregular completamente el ingreso de dólares al país, con lo que aumentaría el lavado de dineros del narcotráfico de Colombia en Ecuador; podría también reducir bastante las importaciones, aduciendo incluso razones de seguridad nacional; y seguramente a corto plazo tenderá a *desdolarizar* la economía, pese a los inconvenientes que dicha medida puede tener sobre la tasa de cambio, luego de algunas semanas.

Una crisis financiera en Venezuela y Ecuador podría disminuir la capacidad de negociación internacional de sus gobiernos. Pero, por otra parte, reduce también su capacidad de compra de productos colombianos, incluyendo los manufacturados. El efecto para algunos sectores y para la economía colombiana podría ser considerable.

Las remesas financieras

Las provenientes del exterior constituyen una fuente muy importante de ingresos de divisas de los países latinoamericanos. Para México, los países centroamericanos, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, se trata de la

segunda fuente de divisas, por encima de la mayor parte de sus productos de exportación. En noviembre y diciembre de 2008, y de enero a marzo de 2009, hubo descensos notorios en el monto de las remesas. En varios casos la suma disminuyó aún más porque numerosos latinoamericanos residentes en Estados Unidos y España enviaron los ahorros a su país de origen, con el objeto de regresar, así sea por un par de años, mientras *escampan* de la crisis.

Es posible que en algunas economías hayamos presenciado y estemos presenciando comportamientos recesivos, tal como ha sucedido en Europa o en el mundo árabe, con consecuencias políticas notables en el último caso. La especulación financiera es la que sufre las mayores consecuencias; el dinero caro y las altas tasas de intermediación financiera de los bancos poco a poco se convierte también en la norma en América Latina, pese a ir en contravía a las bajas de las tasas oficiales de interés, que tienden a reactivar la economía; la reducción de la liquidez se hizo sentir en el curso de 2009, con algunas recuperaciones parciales en 2010. Un factor aún imprevisible es el del lavado de activos en el caso de los países del arco andino o en México. Sin embargo, con las restricciones del sistema de *pirámides*—pese a haber sido tardía— el lavado parece haber disminuido ligeramente en Colombia. No obstante, como se dijo, numerosos migrantes han preferido regresar, así sea temporalmente, precedidos por las transferencias financieras de sus ahorros en el exterior.

Con la reducción de la demanda en los países más desarrollados de Norteamérica y Europa, así como en Japón, los exportadores del mundo en desarrollo enfrentan nuevas dificultades. De hecho, era previsible la reducción de las tasas de crecimiento a 5-7% en China e India. Aun así, en medio de la crisis internacional han sido los dos únicos países importantes en el mundo en crecer de manera sostenida a tales tasas.

Ello ha tenido implicaciones duales: por un lado, todos los países han querido exportar—en algunos casos, comenzar a exportar— sus productos hacia estos dos gigantes, aun a costa de bajar los precios de las exportaciones. Por otro, ello le está dando a esos dos países una importancia extraordinaria en los intentos internacionales de regulación multilateral, así como en las negociaciones tipo Doha y en la política mundial y regional. El único país latinoamericano que ha venido creciendo a tasas semejantes es Brasil.

Todos estos son asuntos que se deben contemplar en una estrategia apropiada de la política exterior para países como Colombia. Veamos ahora algunos asuntos eminentemente políticos.

EN LO POLÍTICO Y ESTRATÉGICO

Es necesario analizar primero los efectos de la política adelantada por la administración del presidente Barack Obama en los Estados Unidos, y la manera como ha pretendido desarrollar su gestión política, así como afrontar la crisis económica.

Un aspecto central, en lo político, es que la administración Obama ha querido insistir en algunos fines dentro y fuera del país más acordes con el denominado “espíritu de los padres fundadores”. Ello ha implicado también la elección de los medios apropiados. Para obtener fines políticos no se busca justificar el uso de cualquier medio. Se pretende que Estados Unidos use más el *soft power*, aun cuando no exclusivamente. Se buscan, por otra parte, aliados más que enemigos. Y se pretende una política exterior “sostenible” en el tiempo.

Lo anterior va acompañado de la insistencia en asuntos tales como los derechos humanos, las libertades públicas o los derechos sindicales, y, en la medida de lo posible, en los principios de la democracia, en posiciones más cercanas a las administraciones de *Jimmy Carter* (1977-1981) o *Bill Clinton* (1993-1997; 1997-2001), que a las de *Ronald Reagan* (1981-1985; 1985-1989) o *George W. Bush*.

Las implicaciones para América Latina pueden ser importantes, en particular para países como Colombia, ya que los asuntos sindicales, los de derechos humanos en general, las prioridades internas y el tratamiento del conflicto están siendo seguidos, como nunca antes, por el gobierno, el Congreso y la sociedad civil de Estados Unidos. Es el caso también del manejo de las reglas de juego de la democracia. Con las presiones proteccionistas, y las enunciadas, es de esperarse que la aprobación del TLC por parte del Congreso de Estados Unidos deba esperar un tiempo adicional. Al parecer hay una fuerte tendencia a recomponer parte de la normativa del acuerdo o a acompañar dichas disposiciones con normas ambientales y laborales muy estrictas. Por este concepto, el TLC con Estados Unidos plantea dificultades al sector exportador colombiano, lo que tendrá que

conducir a la prolongación del Atpdea (Andean Trade Preference Drug Eradication Act: Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas) y plantea retos diplomáticos y de gestión. Un asunto central es que no se trata sólo de un problema de imagen, sino de resultados sostenibles, lo que requiere algún tiempo.

El Plan Colombia quizá siga la tendencia a ver reducidos gradualmente sus montos. Acorde con este proceso, la tentación del gobierno colombiano a no disminuir la sobretasa de la gasolina fue real, pese a la baja de los precios del refinado en 2009 y parte de 2010; no pueden, por otra parte, emitirse bonos de deuda pública, pues la confianza de los inversionistas en los países en desarrollo no es muy alta, y no se incrementa en tiempos de crisis. Tampoco aumentarán radicalmente las exportaciones, mientras no se active plenamente la economía de Estados Unidos y las de los países de la Unión Europea o se creen nuevos mercados en Asia o América Latina. Los desafíos son, pues, enormes, y no deberían descartarse algunos cambios de políticas o de énfasis.

El otro asunto relevante era si la administración Obama asignaría importancia o no a América Latina. Era previsible que durante su primer periodo el presidente –así tenga un pregrado en ciencia política con énfasis en relaciones internacionales– no pudiese otorgar mucha importancia a los asuntos internacionales. Su tiempo ha estado dedicado, efectivamente, a la solución de la crisis en Estados Unidos y a corregir los desajustes profundos que dejó la administración Bush en salud, educación y vivienda.

Es posible que el presidente Obama tenga reuniones periódicas con sus enviados especiales a las diversas regiones del mundo y un trato igualmente habitual con la secretaria de estado y el vicepresidente –para la agenda legislativa nacional e internacional–, pero en lo internacional su énfasis inicial parece estar en asuntos de Eurasia. Hubo una buena proporción de retórica en la Cumbre de las Américas de abril de 2009, en Trinidad y Tobago, y un acercamiento político genérico a América Latina, evidente luego del alejamiento casi total durante la presidencia de George W. Bush. Pero no cabría esperar una reactivación del Alca a corto plazo ni una “relación especial”, dada la ausencia de recursos financieros para una *nueva* Alianza para el Progreso. América Latina quizá deba esperar de nuevo.

Lo anterior es importante porque es posible ver la tendencia a una menor radicalización por parte de algunos gobiernos, dada la crisis financiera; pero las relaciones de Estados Unidos con América Latina no han visto una aproximación más pragmática y menos ideológica. Tampoco se han dado pasos notables para terminar con el rezago de la guerra fría en el hemisferio occidental: así, por ejemplo, persiste el embargo a Cuba y hay tensión entre Venezuela y Estados Unidos. En Cuba ya hubo una transición gubernamental, aun cuando no de sistema, y ese proceso permite la continuidad en algunas políticas y una apertura muy tímida, con un modelo que en una versión optimista podría ser más cercano al vietnamita que al chino o al de la *perestroika* de los países de Europa oriental en su momento. Es claro que el presidente Obama ha estado cuidando su capital político en Washington, pues Cuba no es prioritaria, a diferencia de las medidas sociales y de la reactivación de su economía. No es seguro que en sus primeros años de gobierno estuviera dispuesto a *quemar* capital político en el caso cubano. Sin embargo, en la medida en que no debe su elección a los cubanos de Florida, a diferencia de Bush, no tiene compromisos previos que impidan una eventual aproximación.

Todo lo anterior puede abrir espacios para que países como los latinoamericanos intenten reforzar la cooperación sur-sur, en especial con los del vecindario, pese a que cada uno está compitiendo con los demás por los ahora reducidos mercados del norte. Se podrían contemplar aquí dos escenarios posibles: uno, el del proteccionismo, con lo que veríamos un mundo hobbesiano, compitiendo ferozmente entre países por la mejor inserción en el mundo. El otro, el de los acuerdos, con lo que podría haber “cooperaciones reforzadas” cercanas a procesos de integración, y múltiples mecanismos de concertación sur-sur.

Ahora bien, la administración Obama no ha hecho énfasis, posiblemente debido a las condiciones internas generadas por la crisis internacional, en relación con las organizaciones internacionales y las reglas de juego de la vida internacional, plasmadas en los llamados “regímenes internacionales”. La agenda interna, primero, y luego el incremento del peso del Partido Republicano en las elecciones para Congreso de 2010, la han obligado posiblemente a no otorgar prioridad al fortalecimiento de las organizaciones internacionales.

Por otra parte, no hay razones para pensar que de la crisis y de la salida a la misma se vaya a derivar la disminución de la brecha tecnológica a escala global. Por el contrario, podría mantenerse e, incluso, incrementarse en muchos sectores.

Finalmente, la crisis no ha alterado la situación de los grandes actores económicos y políticos del mundo: Estados Unidos, la Unión Europea y Asia del sudeste, incluyendo China e India. En efecto, Estados Unidos continúa siendo la primera potencia económica del mundo, con un PIB semejante al que resulta de la suma de los tres países que le siguen: China, Japón y Alemania. Sin embargo, China ya ascendió al segundo lugar y dados sus índices de crecimiento podría acortar distancias rápidamente.

En el mundo en desarrollo hay dos hechos notables: por una parte, que la crisis haya sido menos fuerte en América Latina en general, pese a haber golpeado fuertemente a México, dada su alta dependencia de las exportaciones a Estados Unidos, así como a países como Venezuela —la mayor inflación del hemisferio occidental— o Nicaragua. Y por otra que, fuera del territorio europeo, el impacto más fuerte de la crisis haya sido en el Medio Oriente. A este segundo impacto, que ha tenido repercusiones inesperadas de orden político en varios países de la región, han contribuido la pérdida de empleos para sus migrantes en Europa, la disminución considerable de las remesas financieras, la merma de las exportaciones y de la inversión extranjera, la disminución del turismo estadounidense y europeo y el alza de materias primas y alimentos que algunos de dichos países importan.

EL NUEVO CONTEXTO LATINOAMERICANO Y REGIONAL

En América Latina comenzaron a surgir desde comienzos de la década de 1990 diversos modelos de desarrollo. El Consenso de Washington, suscrito a comienzos de esa década, formalizó algunos acuerdos mínimos. Cada país tomaría medidas estrictas de ajuste macroeconómico; la inflación se controlaría a riesgo de políticas recesivas; se auspiciaría la inversión extranjera, para lo cual eran necesarias medidas de atracción de las inversiones; las economías se abrirían gradualmente; el libre comercio y los acuerdos al respecto se promoverían; el comercio adquirió una importancia sin igual desde comienzos de la revolución industrial; los recursos financieros y las

inversiones en general tenderían a fluir también libremente. Y se insistía en la vigencia de la democracia representativa y el proceso formal de elecciones, la rotación de poder, el régimen de partidos y las libertades políticas y económicas.

Los primeros años del siglo XXI muestran, a su vez, que en buena parte de los países latinoamericanos las fórmulas anteriores no produjeron con la rapidez predicha las soluciones deseadas a la pobreza, a los desajustes estructurales internos –sociales y geográficos–, al bajo incremento de la infraestructura o a la ausencia de participación en los saltos tecnológicos que permitan salir de la estrategia anticuada de la lógica de producción de materias primas. Por otra parte, los términos de intercambio –materias primas por manufacturas– se han ido deteriorando en detrimento de los productores de *commodities*. El espejismo del incremento en bruto de los precios de estos productos entre 2006 y 2009 hizo pensar que esta situación sería sostenible. Lo peor que puede sucederle a los países latinoamericanos es que los precios de las materias primas continúen siendo excepcionalmente altos; ello porque la ganancia fácil a corto plazo haría olvidar las necesidades de enfatizar en las industrias de transformación que requieren mayor valor agregado y, por ende, mayor competitividad.

En la última década hemos visto la aparición de regímenes alternativos, que, a su vez, predicen modelos de inserción internacional diferencial, con proteccionismo creciente en algunos casos. Para diseñar una estrategia apropiada de la política exterior colombiana es crucial comprender ese asunto, en especial en relación con el entorno latinoamericano, donde hay grandes diferencias estructurales y las posibilidades de consenso son muy puntuales o, en ocasiones, demasiado generales. La comprensión de dichos procesos es, así, esencial para Colombia y sus vecinos.

Es necesario que el país analice con cuidado el impacto del estancamiento del Mercosur y de la Comunidad Andina, así como el efecto posible del avance gradual de la Unasur, en asuntos como energía, infraestructura de comunicaciones, seguridad y consulta política. Además, debe examinar su potencial o no en lo ambiental o en la agenda social, entre otros asuntos que pretenden confluir a la construcción suramericana. Un capítulo especial debe ser el examen detenido de las relaciones entre Brasil y el resto de América Latina, pues ese país parece haber asumido de nuevo su rol de liderazgo regional, opacado otrora por Venezuela. De la mayor im-

portancia también es el relacionamiento preferente entre Brasil y Estados Unidos. Por otra parte, en la práctica desapareció el viejo liderazgo latinoamericano de México, salvo en asuntos muy puntuales de cooperación con Centroamérica.

EL CONTEXTO COLOMBIANO

A más de los análisis necesarios sobre la economía y los grandes asuntos políticos, así como en relación con el conflicto interno, hay que tomar en cuenta tres asuntos vinculados con la política exterior.

Primero, las prioridades y la política exterior. Tradicionalmente, la política exterior colombiana ha estado muy relacionada con la política interna. Pero en muchos asuntos llegó a tener una autonomía relativa. En la agenda multilateral y en algunos aspectos de la agenda bilateral la política exterior llegó a tener una dinámica inercial muy previsible.

Sin embargo, durante las administraciones del presidente Uribe, en las esferas de decisión parece haber existido gran claridad acerca del hecho de que la política exterior era o debía ser un instrumento de las prioridades de la política interna. Siendo la seguridad democrática la prioridad de esa política, la conclusión es diáfana: la política exterior se convirtió en un instrumento al servicio de la seguridad democrática. Es lo que algunos analistas denominan como el proceso de *securitización* –o *segurización*– de la política exterior. En múltiples ocasiones la vocería en materia de política exterior correspondió, incluso, a ministerios diferentes al de Relaciones Exteriores. Ello tuvo consecuencias profundas: menor autonomía, percepción de que el profesionalismo en el sector externo no es necesario, cambios de política, incluyendo en foros multilaterales, priorización casi absoluta de las relaciones con Estados Unidos y otros países cercanos por los asuntos de seguridad, disminución presupuestal considerable, nombramientos políticos en el exterior y percepción parroquial de la relación con el mundo.

Segundo, la visión del mundo. Durante las administraciones del presidente Uribe el mundo fue entendido como un lugar de anarquía internacional y competencia feroz por los recursos y la primacía del poder, a la manera de Hobbes –cada país sería un lobo para los demás– o de Morgenthau. En ese sentido, los conflictos serían inevitables y de lo que se trataba era de dar prioridad a los asuntos de la seguridad nacional y a

las alianzas internacionales aptas para garantizarla: la visión neorrealista dura de las relaciones internacionales.

Para la administración Santos se trata de un mundo de interdependencia, a la manera de Rousseau –un pacto social entre los estados hace que la cooperación sea más provechosa que el conflicto–, o de Adam Smith y David Ricardo: el comercio y la cooperación entre los países produce más ganancias mutuas que el aislamiento. Es la visión de la escuela llamada de la interdependencia en las relaciones internacionales.

El enfoque de las dos visiones y escuelas es muy evidente en la transición de la política exterior colombiana, desde Álvaro Uribe a Juan Manuel Santos. A ello hay que sumar la importancia de la visión internacional en el caso del presidente Santos.

Tercero, el contexto institucional. En los procesos de toma de decisiones en política exterior se ha avanzado muy poco –y la mayor parte de los observadores y analistas sostienen que se ha retrocedido–, así como en la profesionalización y la capacitación del servicio exterior. No obstante, es posible registrar también algunas medidas interesantes. Para el caso, se dispuso la creación legal, no desarrollada aún, de:

- a) Un sistema administrativo nacional de política exterior y relaciones internacionales (decreto 2484 de 2008), que prevé la existencia de un Consejo de política exterior y relaciones internacionales, en el fondo un Consejo de ministros, presidido por el presidente y el vicepresidente, con por lo menos una sesión semestral. En la práctica sería una especie de Conpes de la política exterior. Una ventaja eventual del sistema sería la mayor coordinación de políticas entre los ministerios, en lugar de las inútiles directivas presidenciales que a lo largo de varias décadas no han logrado dar coherencia suficiente a la administración pública en esta materia. La desventaja para algunos radica en que el titular del Ministerio de Relaciones Exteriores se puede ver obligado a negociar iniciativas de la política exterior e, incluso, nombramientos, con ministros que en ocasiones poco o nada deberían tener que ver con el sector. A ello debe añadirse el hecho de que algunos sectores políticos no quisieran ver debilitada a la tradicional Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, cuya función central es explorar y facilitar consensos políticos alrededor de los asuntos de relacionamiento externo del país.

- b) Se previó también un grupo no gubernamental para la coordinación de las relaciones internacionales, que debería expresarse en una tentativa de coordinación entre el gobierno, el sector privado, la academia y la sociedad civil. Sus reuniones tendrían cierta regularidad y tratarían, con carácter de opinión –así sea cualificada–, asuntos diversos de relaciones internacionales y de promoción del país en el exterior. Pasados varios meses no se ha especificado aún cómo estará compuesto este grupo, cómo se seleccionarían sus miembros ni cuáles serían sus pautas de funcionamiento y agenda eventual.
- c) Las asesorías en política exterior. También la segunda administración Uribe, en su penúltimo año (2009), y previendo un tercer gobierno, decidió convocar, como se dijo, a una Misión de política exterior, compuesta por una decena de miembros, para que en el curso de un semestre formulara algunas recomendaciones en la materia. Las sesiones del grupo se prolongaron durante más de un año y produjeron un informe final con numerosas recomendaciones, lo que puede constituir una de sus debilidades. Algunos analistas y observadores eran escépticos frente a la posibilidad de que el ejecutivo que conformó el grupo acogiera alguna de las recomendaciones formuladas, y aducían que se trataba sólo de un mecanismo para legitimar políticas. Otros consideraban que no había que excluir *a priori* la posibilidad de que el gobierno del presidente Uribe tuviera algún interés en oír propuestas diferentes al día-a-día del trabajo de la Cancillería. En cualquier caso, era posible que las conclusiones pudieran ser llevadas al grupo no gubernamental, como un insumo para debatir algunos asuntos o que, incluso, pudieran ser tomadas en cuenta por la Cancillería para orientar unas, pocas, iniciativas. En cualquier caso, las posibilidades de incidir en decisiones novedosas o en las decisiones de alta política del Consejo ministerial de política exterior eran muy pocas.

En cuanto a los aspectos instrumentales de la política exterior, la evaluación es también negativa. No sólo se debilitó la profesionalización del servicio exterior y se desestimuló la presencia de los funcionarios de carrera diplomática en cargos de responsabilidad, sino que hubo cuantiosos nombramientos de personal no capacitado en el exterior, correspondientes a cuotas clientelistas de diverso orden. El personal no perteneciente a la

carrera diplomática y consular en el servicio exterior –quienes más la necesitan– no se capacitó en ningún momento. Y una asignatura pendiente es la de crear o vincular al servicio exterior, además de conocedores del mundo político internacional, expertos y especialistas en promoción y negociación de aspectos cruciales para el futuro del país: grandes problemas estratégicos, asuntos económicos y de promoción de comercio e inversiones, ciencia y tecnología, la agenda ambiental, competitividad, tecnologías de la información y experticia en áreas geográficas del mundo.

La posesión del presidente Juan Manuel Santos en agosto de 2010 supone el comienzo de cambio importante en la política exterior colombiana, para retomar tradiciones que distinguieron al país en el pasado: respeto irrestricto por las normas de derecho internacional, no confusión entre medios y fines, gran importancia de los canales multilaterales, equilibrio en las relaciones con el mundo, relaciones tan armónicas como sea posible con los vecinos, prioridad a las relaciones con Estados Unidos mediante el respeto mutuo, énfasis en la solución pacífica de las controversias internacionales y respecto por los consensos en las organizaciones internacionales, así como amplitud de miras frente a la agenda nacional en relación con las de otros países, mientras en política interna se crean condiciones para amplios consensos en política exterior. Tiene también elementos nuevos: aproximación activa y estructural al Asia-Pacífico, avances para la eventual admisión en la Oede, como prioridad, relaciones preferenciales con los países intermedios en el mundo, diversificación de la agenda exterior, contenidos económicos en la gestión internacional. Hay, claro, alguna continuidad en relación con políticas del gobierno anterior, entre las que sobresalen la importancia de la seguridad y la atracción de la inversión internacional.

La nueva política exterior colombiana tiene ahora un compás de espera. Este libro analiza, con independencia académica y compromiso, parte de sus características en los últimos años y su proyección en asuntos importantes de la agenda internacional. Los lectores encontrarán que algunos aspectos cruciales han sido tratados y otros han quedado ausentes por ahora, por razones de espacio o de otro orden. Pero era necesario plantear algunos tópicos centrales para el análisis, como una contribución al debate de las ideas sobre la política exterior del país.

Ahora bien, a manera de un programa de investigación para el futuro próximo, puede indicarse que algunos de los estudios futuros de política exterior en Colombia, deberían dar cuenta, al menos, de las siguientes inquietudes:

- ♦ ¿Cuál es el impacto del nuevo contexto económico mundial y regional sobre la inserción colombiana en el mundo?
- ♦ ¿Cuáles pueden ser los diferentes intereses internacionales en la región latinoamericana?
- ♦ ¿Es posible identificar las prioridades asignadas por el gobierno nacional para la política exterior colombiana, entendida en sentido amplio?
- ♦ ¿Pueden determinarse claramente las prioridades geográficas?
- ♦ ¿En qué sentido pueden definirse las prioridades temáticas?
- ♦ Dadas las tendencias mundiales y regionales actuales, ¿qué aspectos de las prioridades otorgadas a la política exterior colombiana deberían cambiar y cuáles podrían permanecer e incluso profundizarse?
- ♦ ¿Cuál es el efecto del nuevo contexto político internacional en algunos asuntos de la agenda exterior e interior del país?: derechos humanos, TLC, negociaciones con Europa, relaciones con los vecinos, negociaciones multilaterales: Doha, FMI, rol en la Unasur.
- ♦ ¿Cuál puede ser, en el contexto actual, el relacionamiento de Colombia con los diversos organismos internacionales?
- ♦ ¿Cuál es el estado actual y las posibilidades de unos instrumentos apropiados de la política exterior?: planificación, coordinación, servicio exterior, relación con el sector privado y la sociedad civil.
- ♦ ¿Existió en verdad el proceso de *securitización* de la política exterior? De ser así, ¿ese proceso debe continuar?
- ♦ ¿Puede decirse que existía un proceso de menosprecio de la política exterior en la Colombia reciente? De ser así, ¿cómo se expresaba en los aspectos bilaterales y multilaterales?
- ♦ ¿Qué incidencias tiene en el proceso el posible debilitamiento de la sociedad civil?

- ♦ ¿De qué naturaleza y cuáles deben ser los actores de relacionamiento preferente para Colombia en el futuro próximo?
- ♦ ¿Cuál es el impacto de las migraciones para el potencial de la política exterior colombiana en el futuro?
- ♦ ¿Cuáles deben ser las relaciones entre la diplomacia tradicional y los asuntos económicos o los relacionados con energía, biodiversidad, algunos específicos del medio ambiente y ciencia y tecnología?
- ♦ ¿Tiene alguna salida a futuro el tratamiento de los problemas de las drogas y asuntos conexos?
- ♦ ¿Cuál será el rol hacia los medios de comunicación y los mecanismos de creación de opinión pública?
- ♦ ¿Cuáles y quiénes deben ser los usuarios de los productos de la reflexión sobre la inserción internacional de Colombia? ¿Cómo hacer llegar mensajes apropiados al gobierno nacional, a las instancias creadas por el mismo, al Congreso, a los medios de comunicación, a la academia y, en general, a la opinión pública?
- ♦ ¿Cómo motivar al sector privado y a la sociedad civil en estos asuntos?
- ♦ ¿Cómo puede garantizarse una profesionalización creciente del servicio exterior?
- ♦ ¿Sigue siendo válida la distinción entre prioridades geográficas y temáticas para el estudio de la política exterior?
- ♦ ¿Qué alcances tiene la distinción entre canales bilaterales y multilaterales de la política exterior?
- ♦ ¿Qué rol debe tener el asunto de los niveles de análisis –global, regional, subregional, nacional– en los estudios sobre política exterior?

Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia

Martha Ardila

Durante los últimos diez años ha habido, en materia internacional, cambios profundos y nuevos énfasis, que han conducido a nuevos instrumentos en el accionar de los diversos actores mundiales. Dichas modificaciones se reflejan, entre otros, en los organigramas de las cancillerías. En este sentido, este artículo vincula las prioridades con los instrumentos de la política exterior colombiana, relacionados ambos con la manera como se toman las decisiones y con diversos factores que influyen directa o indirectamente en la inserción internacional del país, dependiendo muchas veces del contexto y del asunto.

Desde inicios del presente siglo se observan variaciones en la toma de decisiones, en los instrumentos de política exterior y en la construcción de alianzas regionales e internacionales de Colombia. En ocasiones son sólo matices, pero en otros casos implican modificaciones más sustanciales. Entre dichos cambios podemos citar el papel cambiante del estado; la participación de actores no gubernamentales; la aparición de nuevos asuntos y liderazgos; y la búsqueda de nuevas asociaciones que indican una tendencia diferente que conducirá necesariamente a nuevas estrategias en materia internacional.

A pesar de que Colombia puede calificarse como un país mediano, presenta una situación interna especialmente vulnerable –relacionada sobre todo con la prolongación del conflicto armado– que, en ocasiones, ha llevado a diseñar la política externa en función principalmente de su

PRIMERA PARTE

ALGUNOS DE LOS GRANDES ASUNTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Seguridad y política exterior en la gran región andina: reflexiones y escenarios

Diego Cardona Cardona

Es necesario precisar ante todo qué se entiende en este texto por región andina: se trata en lo fundamental del noroeste de América del Sur, comprendiendo en orden geográfico a Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia; por extensión incluye el relacionamiento de algunos de estos países con Chile. Así, pues, nuestro referente es geográfico y no tiene concordancia exacta con lo que hoy día constituye la Comunidad Andina (CAN), por tres razones fundamentales.

Primera, porque Venezuela no es miembro de la CAN desde el 23 de abril de 2006. Por normativa comunitaria, a partir de la fecha de su retiro conserva por cinco años obligaciones en materia comercial, es decir hasta el 22 de abril de 2011. Además, en otros asuntos, seguridad incluida, la normativa comunitaria andina ya no se aplica para el relacionamiento de Venezuela con sus ex socios andinos. La segunda razón es que Chile sólo es miembro asociado de la CAN, como lo son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, lo que sorprende a los ciudadanos de los países del Mercosur (Mercado Común del Sur) cuando se enteran. Chile no tiene, para efectos de seguridad o política exterior, un estatus particular. En ese sentido, sus tensiones diplomáticas con Perú y las tensiones generales Chile-Perú-Bolivia tampoco pueden ser ventiladas en foro andino alguno. Tercera: porque la CAN tiene una normativa comunitaria muy abundante y a veces impecable que, sobre el papel, es representativa, pero en la práctica se aplica sólo parcialmente, en particular porque las prioridades de los cuatro países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) son tan disímiles

que parecen ser centrífugas. En la actualidad existen algunos acuerdos básicos en materia comercial, en normas zoo y fitosanitarias, en algunos programas de salud pública y en aspectos de la cooperación política. Pero no hay una política exterior común aplicable (pese a que la norma que la prevé existe), asunto esencial en un proceso de integración dura. En los últimos años no ha sido posible, incluso, reunir siquiera a la Comisión de ministros de relaciones exteriores, defensa e interior, prevista en esta materia. Esas iniciativas han sido más funcionales en el seno del Mercosur o en los avances indudables del Sistema centroamericano mediante su seguridad democrática regional.

Por ello, el examen de lo relacionado con la seguridad y las soluciones a las eventuales tensiones andinas ha sido bilateral o se ha hecho en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). El aporte comunitario de la CAN es marginal en este caso, aun cuando existen algunas normas y experiencias que podrían ser recogidas eventualmente en los arreglos bilaterales o en el acervo de la Unasur. En cualquier caso, este escrito tiene muy presente el marco general de esta desde la perspectiva de algunos de los autores andinos. Veamos entonces, en su orden, las prioridades nacionales, las tensiones bilaterales y regionales y las soluciones.

Es normal que las prioridades nacionales en cualquier región del mundo sean diferentes y contrapuestas en ocasiones; lo son incluso en el marco de procesos de integración exitosos como sucede entre los diversos países de la Unión Europea (UE). No podría decirse que las prioridades nacionales e internacionales de Alemania sean iguales a las de Francia, Italia o el Reino Unido; ello para no citar a los países pequeños de la Unión, cuya prioridad fundamental es sobrevivir y prosperar en medio de sus vecinos más poderosos. En ese sentido, la diversidad de prioridades nacionales no debería ser un obstáculo serio para los procesos de integración y seguridad regionales, salvo que esas visiones sean muy contrapuestas.

Cuando observamos regiones del mundo en las que el proceso de integración es prioritario hemos de avanzar tomando como punto de partida lo comunitario en lugar de lo nacional. Los estudios tradicionales (del siglo XIX o comienzos del XX) sobre la seguridad alemana o francesa dejaban de lado el tratamiento de una posible “seguridad europea”, al considerarlo algo marginal. Se otorgaba prioridad al nivel nacional de la seguridad, es

decir a las seguridades nacionales; los asuntos regionales no tenían importancia. Con los avances indudables del proceso integrador de la Unión Europea es claro que muchos de los grandes retos de la soberanía están dejando de ser nacionales. Son comunitarias: una porción sustancial de la economía, la moneda incluida, las normas técnicas más importantes en infraestructura, transporte, comunicaciones, regulación del ciberespacio, la estructura educativa incluyendo la educación superior, las normas sobre asuntos agrícolas, pecuarios y pesqueros, la política industrial, el régimen laboral. Han desaparecido las aduanas interiores, los puestos fronterizos intracomunitarios y hasta las monedas nacionales en todo el sistema euro; y existen datos unificados y tratamiento común en el sistema Schengen, que regula las migraciones y, cada vez más, muchos de los asuntos de seguridad ciudadana. Ya hay brigadas franco-alemanas o germano-francesas, y los estándares Otan son norma general de la Unión Europea. Es inconcebible hablar siquiera de tensiones fronterizas o de seguridades nacionales por encima de la seguridad comunitaria. En un proceso semejante es obvio que sería un error monumental comenzar el análisis por la seguridad nacional de cada uno de los países de la UE, para desembocar en la seguridad europea en su conjunto. En este caso se impone lo contrario: un abordaje prioritario desde la seguridad comunitaria, aterrizando luego los estudios en las consideraciones particulares, incluyendo las nacionales.

Cuando examinamos el caso de Suramérica nos encontramos, por el contrario, con que el proyecto andino, que en sus orígenes era una imitación del europeo, no logró concretarse en soluciones comunitarias reales. Incluso en el caso de la Unasur la base de relacionamiento es intergubernamental, como se desprende de un estudio somero de su carta fundacional. El hecho adicional de que los países miembros hayan decidido desde las discusiones sobre el Tratado que la Secretaría, cuando se conformara, debería tener un presupuesto muy reducido, del orden de tres millones de dólares por año –la mitad del presupuesto ordinario de la Secretaría general de la CAN–, muestra a las claras la voluntad de no avanzar, por lo menos en primera instancia, en el sentido comunitario europeo; ello, pese a las declaraciones rimbombantes de algunos jefes de estado. Sobre este hecho no podemos, infortunadamente, hacernos ilusiones: ni la Comunidad Andina ni el Mercosur ni la Alba (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de los Pueblos) son modelos de integración

dura en los que a corto o mediano plazo se tienda a *un* espacio común. A lo más que puede aspirarse es a la cooperación reforzada y a la coordinación de políticas. La CAN y el Mercosur cumplieron su misión histórica y permitieron avanzar en algunos aspectos de la agenda común. La Unasur, de acuerdo con su carta fundacional, pareciera contemplar en el horizonte un proceso de integración mayor, pero la poca fortaleza prevista para su Secretaría general y el carácter eminentemente intergubernamental de su estructura actual hacen que en el *modus operandi* no tienda a la integración dura a corto plazo. Sus posibilidades más inmediatas se encuentran en el terreno de la cooperación política, lo cual, *per se*, justifica su existencia. Pero además, el tiempo no corre a su favor, porque vivimos ahora otros momentos de la realidad internacional, en los que la palabra fundamental es *inserción*.

Así, cuando hablamos de los países de la región andina, desde Venezuela hasta Chile, no tenemos un marco de carácter comunitario ni un proceso de integración importante más allá del cascarón casi vacío de la normativa; no podemos cometer, pues, el error de aproximarnos a este asunto desde una perspectiva obvia en el caso europeo. La alternativa es la tradicional, es decir abordar primero los modelos e intereses nacionales, tal como podemos identificarlos y, en segunda instancia, examinar los aspectos colectivos. No es posible por supuesto tomar la normativa como punto de partida, tal como sería a medias legítimo en un escrito sobre derecho de la integración: aquí estamos hablando de las realidades de la política internacional. Examinemos, entonces, hasta qué punto los países andinos cuentan con intereses comunes para tener así un asidero en la realidad; y sólo así podremos identificar los espacios posibles de cooperación y aproximación.

VISIONES Y TENDENCIAS NACIONALES

Si este texto hubiese sido escrito en la década de 1990 la situación sería muy clara y habría unanimidad. Todos los países suramericanos, en general, seguían las normas preconizadas por los organismos monetarios mundiales y las tendencias económicas de moda, a saber: apertura económica, incluyendo la comercial, vocación exportadora, programas de ajuste macroeconómico y, en general, políticas neoliberales, como la

disminución del rol del estado, además de la insistencia en la democracia representativa. Existía identidad de propósitos y de programas. Entrado el siglo XXI encontramos tendencias diversas en el manejo de la economía o los asuntos sociales y, sobre todo, en el tipo de inserción internacional que cada país busca. Veamos las tendencias identificadas en los países de la región andina, con énfasis en Colombia y Venezuela, por ser sus diferencias muy importantes y constituir una fuente eventual de tensión en el hemisferio occidental, pese a la aproximación que hubo a comienzos de la administración del presidente Juan Manuel Santos (7 de agosto de 2011) en Colombia.

VENEZUELA

En la Venezuela actual es posible observar, primero, algunas características evidentes: ante todo, la crisis profunda por la que atraviesan los partidos políticos tradicionales –Acción Democrática, AD, y el Copei, Comité de Organización Política Electoral Independiente–, y la gran desarticulación de la oposición, con la contrapartida gubernamental de la estructuración de un partido nuevo, de corte socialista marxista, cuya base electoral mayoritaria proviene del movimiento Quinta República, además de otras agrupaciones, algunas de ellas muy radicales. A lo anterior se suma el hecho de que el partido de gobierno tiene amplia mayoría (hegemonía plena durante varios años) en la Asamblea Nacional y el manejo de las Cortes y otras instancias nacionales.

Se observa también una concentración muy alta y creciente del poder. La descentralización ha cedido el paso a programas nacionales diseñados y administrados desde Caracas; además, los estados y las autoridades regionales del gran Caracas han sido obligados a ceder competencias, en especial en materias de seguridad y gestión, frente a la avanzada centralista. Cada vez es más cierto que las grandes decisiones pasan por la presidencia y las oficinas respectivas del ejecutivo, con gran incidencia por parte del partido hegemónico. Además, los fondos de los ingresos petroleros de PDVSA (Petróleos de Venezuela S. A.), pasan ahora en buena medida por las manos presidenciales, que los adjudican de acuerdo con sus criterios.

Desde el punto de vista conceptual, la política exterior del presidente Hugo Chávez (1999-2001, 2001-2007, 2007-) participa de dos características.

Una, la de la teoría de la dependencia, que se creía extinta en los años 1990, al punto que los textos más importantes de Cardozo, Faletto, Jaguaribe, Dos Santos y otros más reposaban desde finales de la década de 1980 en los depósitos de la editorial Siglo XXI en Ciudad de México, a falta de compradores interesados. Comenzaron a venderse de nuevo en Venezuela desde finales de los noventa, junto con libros de otros autores, como Martha Harnecker, o los estudios marxistas clásicos. El sustrato de dicha teoría, una aplicación del marxismo al estudio de lo global y lo regional latinoamericano, es que la estructura económica internacional implica la existencia de países explotadores y países explotados, dueños los unos del gran capital y de la industria y los otros de las materias primas. Y que en los intercambios internacionales se extrae plusvalía de los países menos desarrollados. Ello explicaría por qué algunos de los seguidores actuales de la teoría de la dependencia se muestran contrarios al incremento de los flujos comerciales y, por ende, al libre comercio, tal como fue preconizado en la década de los noventa. En este sentido, son adversarios decisivos de las teorías económicas clásicas y neoliberales, desde Adam Smith y David Ricardo, hasta Friedrich Hayek.

Otra característica de la teoría de la dependencia, hecha institución en este caso en el gobierno de Venezuela, parte de la llamada “dialéctica del amo y el esclavo”, de la que hablara Hegel. En esta dirección, los países en desarrollo se asimilarían a la situación de los esclavos que nada tienen, salvo su fuerza de trabajo y algunas materias primas; en virtud del trabajo mismo, porque el capital y la tecnología no les pertenecen, se convertirían en el eje del sistema, buscando tal reconocimiento. Se piensa que la riqueza de los desarrollados no sería posible sin la pobreza de los países en desarrollo, pero estos, una vez descubierto el “secreto”, podrían obtener ventajas en su lucha liberadora, mediante la cooperación horizontal reforzada y la lucha política contra el Norte. Ello sería pertinente en aspectos económicos, del régimen de propiedad intelectual, en el mercado del conocimiento, los múltiples asuntos ambientales y el poder político, expresado por medio de las organizaciones y los foros internacionales.

En esa perspectiva, la misión es la de un mundo en lucha contra las potencias hegemónicas, y para el caso contra la potencia hegemónica regional, sus amigos y aliados. Esa lucha, inevitable por demás, tendría que “deconstruir” lo existente, para construir —no puede leerse como reconstruir—

algo diferente sobre sus cenizas. Ello explica la posición del gobierno del presidente Chávez frente a la CAN, al Grupo de los Tres (ahora G-2: Colombia-México) y al Mercosur, al que le exigió reformas sustanciales antes de ser admitido de pleno derecho, la OEA e, incluso, las Naciones Unidas. En ese sentido, la posición del presidente y su grupo en el poder deriva en un radicalismo estructural y nada tiene que ver con coyunturas o supuestas decisiones sin coordinación, como pretenden algunos críticos y analistas ingenuos.

Ello a diferencia de la posición brasileña, por ejemplo, basada en lo que en relaciones internacionales se llama la teoría de la interdependencia o su visión neo institucionalista. En este caso se trata más bien de incrementar la capacidad negociadora, de disminuir las vulnerabilidades y manejar las sensibilidades de los países en el escenario internacional, de construir consensos internacionales incluso de carácter institucional y estructural –tratados y convenciones, por ejemplo– y de utilizar inteligentemente los instrumentos a disposición de la comunidad internacional, en especial los del sistema de las Naciones Unidas. Se trata también de promover la integración y la aproximación regionales, intentando, hasta donde sea posible, evitar las confrontaciones altisonantes. Todo ello con un enorme trabajo, en ocasiones silencioso. Modelo, como se ve, muy diferente al del presidente Chávez.

Otro aspecto por considerar es la convicción del presidente venezolano, de su equipo de gobierno y su partido, de que durante los gobiernos del presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010), Colombia era semejante a lo que fue el Perú en la época de las independencias de las colonias latinoamericanas de España. Esta idea, repetida en por lo menos cinco ocasiones en público, en sus alocuciones de *Aló presidente*, en cumbres de la Alba y con frecuencia en privado, es de una importancia capital para entender su posición frente a Colombia.

La historia dice al respecto que una vez lograda la independencia de casi todas las colonias españolas de Suramérica quedaba pendiente la del Perú, enorme territorio dado que en esa época comprendía a los actuales Perú y Bolivia, más una parte del norte de Chile. Bolívar se dirigió en varias ocasiones al general San Martín, mencionando el asunto como una prioridad común, bajo el supuesto de que mientras los españoles tuvieran un pie allí la independencia de los demás países peligraría, por la posibilidad

de una nueva intervención española en el continente. San Martín y Bolívar emprendieron así sendas campañas militares, el uno desde Argentina pasando por Chile y entrando al Perú desde el sur, y el segundo desde Colombia, haciéndolo por el norte. Esa avanzada conjunta permitió que San Martín liberara el sur del país y llegara hasta Lima, mientras Bolívar daba al final la batalla de Junín, que consolidó el proceso. El caso es que la independencia del Perú permitió asegurar la del resto de los países de la región, salvo la de Brasil, donde el proceso se dio casi un siglo después, con características muy especiales.

Así pues, el presidente Hugo Chávez parece percibir que la Colombia de comienzos del siglo XXI es el principal obstáculo de la revolución bolivariana, en la medida en que esta requiere ampliarse para consolidarse. Y ha asumido que los gobiernos colombianos, en especial los de Álvaro Uribe, eran una especie de apéndice de la voluntad de la potencia hegemónica, Estados Unidos. En ese sentido, su percepción de que el sistema colombiano era un peligro para Venezuela y, en particular, para la revolución bolivariana continental, es explicable. En esa perspectiva, el gobierno colombiano era considerado un instrumento del norte frente al sur o del centro del sistema capitalista frente a la periferia del mundo en desarrollo. A pesar de que la situación parece haber cambiado a partir del 7 de agosto de 2010, cuando asumió el presidente Santos, es necesario evaluar las percepciones y las acciones políticas en los próximos años antes de sacar conclusiones en cuanto a si la situación ha cambiado y la aproximación entre los gobiernos de los dos países se consolidó.

Además, la visión que de sí mismo tiene el presidente Chávez, como heredero legítimo, por un lado, de Fidel Castro y, por otro, de Simón Bolívar, es muy particular. En el caso de Bolívar recoge parte de su tradición intelectual: visión geopolítica, noción de la estrategia, misión internacionalista y continental, posición de ruptura y lucha incluso militar contra la hegemonía: la española en la época de Bolívar y la estadounidense en los tiempos que corren. Desde el punto de vista de un sector venezolano, identificado con Sucre, recoge también la voluntad separatista de Venezuela de la Gran Colombia, en un combate ideológico y real contra lo que denominaron el santanderismo, en referencia al general Francisco de Paula Santander, segundo presidente de Colombia y quien consideraba que la institucionalidad y las leyes debían estar por encima de la espada y los

partidos. Pese a ser el heredero de Bolívar después de la muerte de Sucre, algunos sectores, en Venezuela en especial, continúan viéndolo como responsable del atentado contra Bolívar de septiembre de 1828. En defensa de Santander se ha dicho que si él inspiró o toleró el atentado ello se debió a su convicción de que Bolívar quería erigirse en dictador. Cabe recordar que para Bolívar el modelo ideal era el inglés, monarca incluido, mientras para Santander el estadounidense de los padres fundadores. Otra gran diferencia entre los dos es que Bolívar pensaba en términos continentales y globales, mientras que Santander lo hacía en términos nacionales.

Luego de las primeras polémicas en el seno de la Comunidad Andina, antes y después del retiro de Venezuela en abril de 2006, el presidente Chávez ha continuado una tradición venezolana que viene desde el segundo gobierno del presidente Rafael Caldera (1969-1974; 1994-1999): la idea de equilibrar su relación con Colombia mediante una óptima relación con Brasil. A partir de 2006, esa política se ha profundizado mediante la aproximación venezolana al resto de los países suramericanos; en efecto, el gobierno Chávez ha sido uno de los ejes importantes de la construcción de la Unasur, aun cuando es claro que el proceso tiene un actor privilegiado, Brasil. Es útil recordar que durante el gobierno del presidente Néstor Kirchner (2003-2007), Argentina intentó frenar el proyecto, situación que cambió una vez Cristina Fernández asumió la presidencia, en diciembre de 2007, cuando el activismo argentino en las comisiones y plenarios de la Unasur comenzó a ser evidente. Chile ha sido otro país que ha contribuido de manera decisiva a la construcción de la Unasur, por razones que tienen que ver con su inserción en el Pacífico asiático, ya que sus puertos pueden ser uno de los ejes de relacionamiento de los dos procesos y sus respectivos espacios económicos.

La exposición de los ejes articuladores de la política exterior y de seguridad internacional de Venezuela quedaría incompleta si no se mencionan otras dos características: la primera, que el gobierno venezolano no comparte, como se ha visto, la idea de impulsar procesos de integración en los que el comercio tenga un rol fundamental. La máxima expresión de esta posición es la no creencia en las bondades de ningún acuerdo de libre comercio. A ello ha contribuido la naturaleza de su economía, dependiente casi por completo del petróleo, la mayor parte del cual se vende, paradójicamente, al mercado de Estados Unidos. La ventaja es que elpreciado

líquido se lo compra el mundo desarrollado, independientemente del precio de venta internacional. Venezuela no necesita así ningún acuerdo internacional que le abra mercados a su casi único producto de exportación. Y su gobierno actual, como otros del pasado, asume que con el producido de la renta petrolera podrá comprar los productos que desee en los mercados internacionales, razón que llevó a algunos críticos internacionales a hablar desde hace décadas de la existencia de una Venezuela Saudita.

La diferencia es que la Venezuela de hoy, con el presidente Hugo Chávez muy consolidado en el poder, es muy contestataria. En desarrollo de sus convicciones políticas sobre la vida internacional, su gobierno considera legítimo asociarse con países del mundo en desarrollo para los que Estados Unidos y algunos de sus aliados son el enemigo. Ello explica sus alianzas estructurales con Irán y su acercamiento a Siria y a otros países que no comparten la hegemonía estadounidense. En el mismo sentido, ha habido acercamientos importantes con potencias emergentes de gran magnitud, como China –Venezuela es el país americano que más acuerdos tiene con China, más de cien–. Por otra parte, poseedora de recursos financieros cuantiosos y con una revolución ávida de armamentos, ha encontrado en Rusia a un buen proveedor de armas ligeras y franquicias para la producción de municiones, a un vendedor de los sofisticados aviones Sukoi, de características comparables a las de los F-18 estadounidenses, así como de radares, misiles diversos y armamento naval, entre otros. La formación de las milicias urbanas, la inteligencia y la escolta presidencial son producto de los acuerdos de cooperación con Cuba.

Algunos cálculos estratégicos en Venezuela y Argentina parecen asumir que para equilibrar el poderío brasileño es muy importante una relación estrecha entre los dos países. Ello puede ser funcional igualmente para las exportaciones argentinas y para su necesidad de recursos financieros. La relación en cuanto a la energía es menos evidente: en efecto, por razones de costo y de orden estratégico, el proyecto de oleoducto que uniría a Venezuela con Argentina, Uruguay y Paraguay seguramente no se desarrollará. El factor intermedio más importante es que Brasil necesita con urgencia esa energía petrolera y la hidroeléctrica procedentes de Venezuela para desarrollar la región más pobre del país, el Nordeste. Sólo por esas “razones técnicas” el oleoducto probablemente irá hasta el Nordeste brasileño, no más allá.

Lo más interesante es por qué Rusia vende armamentos a Venezuela. Por una parte, se trataría de la fuerza de la economía y el mundo de los negocios, como sucedió con las ventas de aviones MIG y helicópteros al Perú en décadas pasadas; por otra, sería la expresión reiterada de una vocación geopolítica de la época soviética. Lo evidente es que para Rusia se trata de un mecanismo de compensación estratégica. En efecto, la molestia de los gobiernos rusos desde Boris Yeltsin (1991-1999), pasando por los de Vladimir Putin (1999-2008) y Dmitri Medvedev (2008-) con lo que ellos denominan la injerencia estadounidense en su vecindario es evidente. La ampliación de la Otan a Polonia, la República Checa y Hungría no cuenta en este balance, porque en su momento a Rusia se le dio una carta de intercambio muy importante: el ingreso al Grupo de los siete países más industrializados del mundo, llamado luego G-8, al que por indicadores económicos no habría tenido derecho. Lo sensible para Rusia ahora es la tentativa de ampliación de la Otan con Ucrania y Kazakstán; la alianza con el gobierno prooccidental de Georgia, el corredor estratégico más importante al sur del Cáucaso para los oleoductos y gasoductos internacionales; y lo que denomina como injerencia en Osetia del Sur e, incluso, en Chechenia. Así, Rusia, pese al cambio de sistema político, parece reiterar parte del juego de la guerra fría aun cuando en un contexto diferente, tratando de presionar a Estados Unidos mediante relaciones cercanas con Venezuela, incluso en el área delicada de la seguridad, pese a las diferencias actuales en el modelo económico. En el curso de los próximos meses o años podrá evaluarse qué ha sido más importante a corto plazo para Estados Unidos: si la presión de la Otan hacia el este o su presión en Venezuela. No hay que excluir la existencia en el futuro de acuerdos macrorregionales entre Estados Unidos y Rusia, en los que Venezuela podría quedar librada a su propia suerte. Todo depende, sin embargo, de los vientos geopolíticos y geoeconómicos internacionales.

Un asunto adicional es el hecho de que un país rico —en términos del subdesarrollo— como Venezuela, haya decidido subsidiar a una serie de países de escasos recursos, mediante mecanismos de trueque y cooperación. La creación de la Alba en 2001 buscaba aprovechar en principio la complementariedad económica, social y política entre Venezuela y Cuba. Por este medio, Cuba recibe petróleo, hierro y acero, productos químicos y alimentos, provenientes de Bolivia. En Venezuela se desarrollan actividades

considerables por parte de Cuba, mediante programas de cooperación en educación y salud, a más de seguridad; por ejemplo, las milicias populares, la inteligencia del estado y del gobierno y la seguridad presidencial reciben apoyo y entrenamiento de personal cubano. Esos beneficios se harían extensivos luego a Bolivia, más recientemente a Nicaragua y de manera muy parcial al Ecuador, muy necesitado de recursos financieros. La Alba perdió a un país-miembro con los acontecimientos de julio de 2009 en Honduras, durante los cuales el presidente Manuel Zelaya (2006-2009) fue depuesto; pero continúa y comprende más de cincuenta acuerdos de cooperación mutua, del tipo de la complementariedad y solidaridad del existente en su momento en el Consejo de Ayuda Mutua Económica (Came), encabezado por la Unión Soviética y extinto debido a los sucesos que transformaron el mapa geopolítico mundial durante los primeros años de la década de 1990. La Alba es importante para los países firmantes y ha permitido reducir costos de cooperación internacional e incrementar la solidaridad ideológica. Tiene limitaciones importantes: su eje no es otro que la renta petrolera de Venezuela y funciona bien con países pequeños y de renta muy baja. No podría hacerlo con los países más importantes del continente y es un modelo no exportable a la Unasur. Y le proporciona réditos evidentes a la política exterior venezolana.

Resumiendo, la teoría de la dependencia, el centralismo democrático creciente y la “deconstrucción internacional” serían las tres características fundamentales de la política venezolana durante los gobiernos del presidente Hugo Chávez, con todo lo que ello implica. A continuación veremos, para tener otros puntos de vista, la situación y la posición de Colombia.

COLOMBIA

En este caso nos encontramos con una situación muy diferente de la del gobierno de Venezuela. Al finalizar la administración del presidente Andrés Pastrana (1998-2002), luego de un intento significativo de negociaciones de paz con la insurgencia de las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y el ELN (Ejército de Liberación Nacional), el proceso no avanzó. La guerrilla culpó al gobierno de intransigencia y de no querer cambiar el modelo económico, a más de no desarrollar políticas fuertes contra los llamados paramilitares de extrema derecha. Y el gobierno acusaba a las

Farc de haberse negado sistemáticamente a negociar, tomando *la zona de despeje* otorgada por las autoridades nacionales –42.000 km², el tamaño de Suiza– como un territorio de retaguardia y usándola para rearmarse y mantener secuestrados. A esta acusación contribuía en gran medida la permanencia de la guerrilla y algunos grupos políticos en la teoría llamada *combinación de todas las formas de lucha*, que tiene sus orígenes en Colombia en los años sesenta, cuando la enunciara Gilberto Vieira, entonces secretario de Partido Comunista Colombiano. Dicho principio consiste en asumir que el objetivo central, la toma del poder político, admite como legítimos todos los mecanismos para lograrlo, trátase de la participación electoral, la lucha sindical, la actividad política o la lucha armada como prioridad. Las implicaciones de dicho principio son muy serias, siendo la principal que la lucha política o la sindical no sustituyen a la lucha armada, sino que son su complemento en la búsqueda del poder.

En esa medida, incluso en un proceso negociador, el gobierno nacional no podía asumir plenamente si los negociadores de las Farc estaban comprometidos con sustituir la lucha armada por la arena política, a diferencia de lo que sucedió con anteriores grupos guerrilleros desmovilizados durante el gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994): el EPL, el M-19 y el Movimiento Quintín Lame, pequeña guerrilla étnica del sur del país, con aspiraciones culturales y reivindicaciones “telúricas”.

Lo anterior, sumado a los asaltos indiscriminados por parte de las Farc a numerosísimos poblados del país, y a la sensación de inseguridad generalizada, hizo que creciera rápidamente la expectativa de voto por un candidato como Álvaro Uribe, quien había sido el gobernador del departamento de Antioquia cuya capital es Medellín, la segunda ciudad del país. Su posición frente a las negociaciones, con las Farc en especial, era de firmeza sin cuartel, llegando a rechazar en alguna ocasión el regalo de la escultura de una paloma que un ciudadano quiso hacerle en medio de la campaña política que lo condujo a la presidencia. Un antecedente personal muy importante es que las Farc asesinaron a su padre, estando secuestrado por ellas y después de haber pagado el monto pedido por el rescate. Este hecho, que muchos analistas mencionan, es de gran importancia en la posición y voluntad política del ex presidente Uribe. Comprendemos así parcialmente sus convicciones profundas acerca de que las Farc, para él sólo un grupo terrorista, nunca han pretendido negociar, que no son fuer-

zas políticas sino simplemente delincuenciales y que no deben merecer credibilidad alguna. Este es un caso que muestra la importancia crucial que pueden tener los factores individuales, y aun los subjetivos, en la determinación de políticas públicas.

Existen por otra parte algunos asuntos sustanciales. Álvaro Uribe triunfó en las urnas, tanto para su primer periodo (2002-2006) como para el segundo (2006-2010), con una mayoría muy amplia: de hecho, las dos veces ganó en primera vuelta con un porcentaje de 53% en 2002 y de 62% en 2006. El mandato recibido correspondía a sus mensajes de campaña: una política fuerte, la negativa de adelantar un proceso de negociaciones con las Farc, un mandato para que existiera más estado y no menos, incluyendo la recuperación del territorio nacional o de amplias porciones del mismo. Su campaña, su mandato y su estrategia se concretaron entonces en la llamada política de defensa y seguridad democrática. Nótese que la palabra *defensa* encabeza el enunciado de la estrategia, convirtiéndose en el eje y la prioridad interna. Para los miembros del gobierno nacional era claro que la política exterior debía obedecer también y claramente a los imperativos de la prioridad interna. La lucha contra las Farc y el ELN, léase contra el marxismo armado, se convirtió así en la prioridad gubernamental. Los otros dos objetivos estratégicos de la administración, la llamada *confianza inversionista* y la creación de nuevas redes sociales, la *cohesión social* para el presidente Uribe, aparecieron sólo después del tercer año del primer gobierno.

Para cualquier observador atento lo curioso del asunto es que pese a algunos debates internos, según las encuestas el apoyo a las políticas de Álvaro Uribe llegó a ser muy alto. De hecho, durante todo su mandato se mantuvo alrededor de 80% de aprobación. Durante el primer semestre de 2010 quizás era evidente que ningún líder político colombiano llegaría a corto plazo a la presidencia sin su apoyo. Un fenómeno interesante fue que, entre 2008 y 2010, las declaraciones del presidente Chávez en relación con Colombia, frecuentes y altisonantes, fueron el instrumento más eficaz para incrementar y mantener los altos índices de popularidad del presidente Uribe en las encuestas colombianas.

Por otra parte, el modelo de desarrollo del presidente Uribe estaba bastante bien definido: prioridad a la economía privada, capitalismo con incentivos, estado fuerte en los asuntos de seguridad, economía con

vocación exportadora, inserción internacional activa, acuerdos de libre comercio con numerosos países, relación preferencial con Estados Unidos, peso específico del sector defensa, incluso en la política exterior, poca importancia a las redes sociales existentes y énfasis en la creación de nuevas, militancia muy fuerte del gobierno, relación muy directa con la población –algunos acusaban a Uribe de ejercer populismo de derecha–, asociación internacional con actores muy específicos, juego como parte de las “alianzas occidentales”. El modelo colombiano comenzó a ser, si se quiere, parecido al chileno, al peruano o quizás al de algunos países de Asia suroriental. Nada más lejano al venezolano, con una paradoja: buena parte del crecimiento económico colombiano de 2003 a 2008 se debió a las exportaciones a Venezuela, en especial de manufacturas. Comercio que empezó a reducirse drásticamente en 2008, como consecuencia de las profundas diferencias políticas y de estilo entre los dos gobiernos. El gobierno argentino aprovechó tal oportunidad hábilmente, para vender a Venezuela diez mil automóviles que estaba previsto le vendería Colombia, exportación que se detuvo por un incidente fronterizo y una decisión del presidente Chávez.

Ahora bien, la raíz de los problemas con Venezuela es más compleja todavía: la lucha contra guerrilla de las Farc en el periodo mencionado tuvo algunos resultados considerables, como la reducción de 24.000 a 8.000 militantes activos y la pérdida de poder nacional, quedándoles sólo poder limitado en algunas regiones del país. Además, buena parte de la opinión pública manifestó en ocasiones reiteradas la necesidad de dar continuidad a la política de *mano firme* contra la guerrilla, por tiempo adicional, prioridad interna que para ser sostenible debería ser complementada a corto plazo con las prioridades sociales. No obstante, la mayor parte de la población colombiana asumía también que el gobierno de Venezuela no sólo simpatizaba con las Farc, sino que, incluso, las había apoyado directa o indirectamente, manteniendo incluso bases de retaguardia para varios de sus dirigentes en territorio fronterizo.

Esa visión representa un hecho muy complejo, porque configura un episodio de percepción de amenaza cruzada: desde Venezuela se asumía que Colombia era un peligro para la revolución bolivariana y para su consolidación. Desde Colombia que el gobierno de Venezuela y sus políticas eran un peligro para la seguridad nacional colombiana, prioridad de las

políticas públicas del presidente Uribe. Como además el narcotráfico es la fuente de financiación más importante de las guerrillas y los paramilitares en Colombia –actualmente se calcula que entre 70 y 80% de sus recursos financieros tiene su origen en él–, era obvio que existiera una participación creciente de Estados Unidos en esta materia, dado además el apoyo al Plan Colombia, que entre sumas para el conflicto y las dedicadas a las políticas sociales ascendieron durante los últimos diez años a promedios del orden de 600 millones de dólares anuales, la tercera cantidad destinada a la cooperación por parte de Estados Unidos en el exterior, después de la otorgada a Israel y Egipto.

Ello acrecentó a su vez la sensación de amenaza según la percepción del presidente venezolano, Hugo Chávez: porque considerara que su régimen estaba amenazado o porque necesitara consolidarse frente a Colombia, el caso es que su gobierno adquirió un número indeterminado de aviones Sukoi –entre quince y treinta– que, como se ha dicho, son equivalentes a los F-18 estadounidenses, con todas sus virtudes: pueden volar a 40 km de altura y hasta a 4.000 kilómetros por hora, con una enorme capacidad de maniobra y de bombardeo. En su momento se afirmó también que había adquirido misiles iraníes tierra-tierra, misiles rusos tierra-aire y aire-tierra, tanques rusos y 100.000 fusiles AK del mismo país, con la franquicia para fabricar la munición en Venezuela. Curiosamente, gracias a que el tristemente celebre Vladimiro Montesinos le vendiera en su oportunidad 10.000 fusiles AK a las Farc –que llegaron mediante compra legal hecha por Perú a Jordania, pero que en su mayor parte aterrizó en Colombia–, el armamento de las Farc está compuesto sobre todo por fusiles AK. Salvo el ejército y las milicias cubanas nadie más en el continente, a excepción de Venezuela y las Farc, utiliza la munición con el calibre apropiado para dichos fusiles. El gobierno de Colombia ve en este hecho un peligro de enormes proporciones.

Así pues, los responsables de la política y la seguridad en Colombia han desarrollado una percepción de amenaza desde Venezuela, aun cuando los activos para la lucha antiguerrillera han sido reforzados, así como el número de los soldados profesionales, que en la actualidad son más de la mitad de los 250.000 efectivos del Ejército; además, el apoyo de Estados Unidos se mantiene. El gobierno de Venezuela, a su vez, se ha sentido amenazado o ha visto en peligro su proyecto continental y en varias ocasiones ha respondido con anuncios de compra de armamento y

declaraciones reiteradas sobre “prender los Sukoi y los tanques”, obviamente contra Colombia. Así las cosas, y en desarrollo de la escalada muy conocida por los analistas internacionales del llamado dilema de seguridad, todo parece indicar que el gobierno colombiano trabajó durante 2009 con base en tres hipótesis.

La primera, intentar el mantenimiento y la profundización de la integración y la cooperación binacionales. El abandono venezolano de la CAN y las reiteradas dificultades oficiales para pagar a los exportadores colombianos –por la muy frecuente “ausencia de divisas” impuesta por el gobierno venezolano entre 2008 y 2010–, a más de las tensiones políticas *in crescendo* y las invectivas reiteradas, hicieron que en Colombia esta hipótesis se considerara imposible e ingenua, pese a que hubiera sido la deseable. La segunda hipótesis era la de la *coexistencia pacífica*, que suponía mantener un bajo perfil en los asuntos políticos y uno muy alto en los aspectos económicos y de intercambio. Dicha hipótesis es funcional si las dos partes tienen la misma voluntad; de lo contrario, como la anterior, no es posible. La tercera era la de la *disuasión*. Como se ve, estamos hablando de hipótesis derivadas de las categorías de la guerra fría. Esta se basa en el reconocimiento de que la tensión era muy alta y de que por las orientaciones políticas e internacionales y la radicalización de las políticas exteriores era evidente que faltaban la voluntad o las condiciones de integración o de cooperación reforzada. Si a lo anterior se suman declaraciones públicas reiteradas –cinco en público, como se dijo– sobre posibles órdenes para “prender los Sukoi y los tanques”, parece haberse asumido que el asunto debía tomarse en serio.

Una alternativa era contrarrestar las compras de Venezuela y las declaraciones de su gobierno mediante esfuerzos diplomáticos. Sólo la historia, una vez se desclasifiquen ciertos documentos, podrá decir si en el gobierno colombiano y en el estadounidense primaron la sensación de que el gobierno del presidente Chávez estaba dispuesto a una ofensiva militar en Colombia, para aligerar la presión evidente de las Fuerzas Armadas colombianas sobre los comandantes de las Farc. Si ello fuera así, y fuentes bien informadas aseguran que existen indicios serios que permiten suponerlo, se explicaría por qué la opción asumida por el gobierno colombiano no fue la diplomática de los buenos oficios o de aproximación en el seno de la Unasur o con mediadores, sino una alternativa de fuerza. Actuar mediante la

adquisición de materiales y el reordenamiento de tropas para enfrentar una amenaza convencional representaría en efecto aligerar la presión interna en especial en las zonas selváticas y de montaña. Parece haberse pensado también en equilibrar el potencial militar venezolano, pero ello implicaba adquirir, entre otros, aviones F-18. El problema es que el costo de una flotilla de este tipo y su mantenimiento en condiciones funcionales es tan alto que para Colombia era inaceptable económica y socialmente.

La solución ideada parece haber sido muy simple pero de consecuencias muy diversas: buscar un aliado con un poderío inmenso, capaz de responder incluso militarmente en un caso eventual. Para formalizar la alianza, se optó por una importante reforma y ampliación del acuerdo militar existente desde hace varias décadas. Claro está, el problema radicó en que los compromisos contemplaban situaciones nuevas, lo cual hacía que fuera diferente a los acuerdos previos, y por ende era un Tratado nuevo que debía surtir los procedimientos apropiados en estos casos. Y frente a los países suramericanos existieron serias consecuencias por falta de información adecuada y oportuna: hubo sin duda una falla grave de información. En una gira relámpago, el presidente colombiano explicó los puntos de vista de su gobierno, pero la tardanza o la simple información puntual y precisa sobre los alcances del acuerdo con Estados Unidos crearon más de una incomodidad en varias naciones suramericanas. Las reuniones posteriores de la Unasur al respecto no dieron claridad al asunto; por el contrario, dejaron una sensación amarga en muchos sentidos: para Venezuela y otros países, porque en los documentos aprobados no hubo condena o reproche alguno; para Colombia, porque afirmó haberse sentido acorralada y maltratada en algunas de las reuniones, habiéndose ventilado incluso en el alto gobierno la posibilidad de abandonar el Foro; para Brasil, porque no logró bajar los ánimos y con ello se deterioró gravemente la siguiente Cumbre de cooperación amazónica, a la que ningún jefe de estado suramericano asistió. Lo claro es que en el estado de cosas de 2008 y 2009 el gobierno colombiano manifestó su posición de no discutir su relacionamiento con Estados Unidos en el seno de la Unasur; además, tampoco había espacio político para una reunión Unasur-Estados Unidos, con lo que la posición internacional de esta se debilitaba; finalmente, la Unasur no había podido solucionar la situación de tensión creciente entre Colombia y Venezuela, que podría derivar en un conflicto abierto, incluso por error.

Y, lo más grave, en el aire quedó la sensación de que la Unasur se dedicaba sólo a la seguridad regional, que no puede solucionar, salvo el caso exitoso de Bolivia. Y buena parte de la opinión pública olvidaba que lo más importante de dicha Unión era y es el trabajo suramericano conjunto de los doce países, por avanzar hacia un espacio tan compartido como sea posible en infraestructura, energía, concertación política, manejo de recursos de la Amazonia y los grandes ecosistemas acuíferos suramericanos e, incluso, la compatibilidad macroeconómica y hasta el relacionamiento externo.

Lo único meritorio de este proceso fue que para los suramericanos quedó en claro que el gran foro regional de concertación política al más alto nivel, es decir presidencial, era la Unasur, y no otros como la CAN o el Mercosur. Por lo demás, restaba mucho por hacer en materia de acuerdos bilaterales tradicionales.

Con la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia de la república, el 7 de agosto de 2010, se hizo evidente un cambio importante en el relacionamiento con los países vecinos: de manera casi inmediata se distendieron las relaciones con Venezuela y Ecuador, al punto que las económicas y las diplomáticas retomaron su curso rápidamente. Los países otorgaron prioridad a los asuntos económicos, sin que ello implicara olvidar los imperativos de la seguridad fronteriza. Se abrió un compás importante para las relaciones con Brasil, incluso mediante la primera visita exterior del nuevo presidente colombiano, y se ha asignado prioridad al relacionamiento con los países suramericanos, por medio de los canales bilaterales y en el seno de la Unasur. Así mismo, se determinaron otras prioridades: el ingreso de Colombia a la Oede, el énfasis gradual y persistente en los países del Pacífico, un perfil más alto en las relaciones con México, la diversificación real de la agenda bilateral con Estados Unidos y Europa, para incorporar como asuntos centrales los económicos, los de ciencia y tecnología, las inversiones y la promoción del desarrollo, y no sólo la seguridad nacional.

A todo ello puede haber contribuido la presencia en la presidencia de un liderazgo de nuevo tipo, con experiencia internacional y visión amplia del mundo, que ve la inserción y las relaciones externas como fundamentales para los intereses nacionales, como fuente de cooperación y no de conflicto, y que parte de la base de que los países son interdependientes y no sólo competidores. También, que parte de la convicción de que un país que está en el centro del continente americano, entre el norte y el sur, no

debe olvidar los requerimientos de aproximación a su vecindario. Mesura, equilibrio, comprensión de la importancia del arte de la diplomacia a la altura de los tiempos, parecen ser las características más importantes de la política exterior de la nueva administración colombiana. La principal prueba del cambio de percepción del mundo sobre la política exterior colombiana fue el hecho de que el país obtuviera un triunfo internacional multilateral, al ser elegido a finales de 2010 para el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, durante el periodo 2011-2012, por la mayoría más amplia de que se tenga noticia –sólo cuatro votos por otros países candidatos, entre los ciento noventa y cuatro posibles de la Asamblea General de la ONU–, mientras, por ejemplo, las aspiraciones de un país de la talla del Canadá no fructificaron. Sin duda, desde la presidencia de César Gaviria la política multilateral de Colombia no era tan exitosa.

LOS OTROS PAÍSES DE LA REGIÓN ANDINA Y LA SEGURIDAD

En cuanto al relacionamiento entre Colombia y Ecuador, en este caso también los modelos han sido diferentes y las visiones del otro han implicado quejas mutuas razonables. La región fronteriza tiene dos zonas distinguibles: una, de costa y montaña; y otra de selva amazónica. El problema más serio es que Nariño y Putumayo, los dos departamentos de la región sur de Colombia limítrofes con Ecuador, se convirtieron desde la década de 1990 en el corredor estratégico más importante de las Farc, para relacionar su logística del Pacífico con las zonas de selva de la región del Caquetá, zona estratégica en el conflicto colombiano. Por ello es explicable también que el Plan Colombia haya tomado como eje, justo, ese corredor estratégico. En el mismo existían desde la década de 1980 cada vez más plantaciones de coca, y en una época más reciente de amapola; como la política colombiana en esta materia ha sido tradicionalmente la de las fumigaciones aéreas, es explicable que desde hace más de una década hubiera diferencias importantes con Ecuador en aspectos medioambientales. Estamos hablando de una frontera muy porosa, al punto que en una reunión entre expertos civiles y militares de los dos países, hace varios años, se mencionaba la existencia de por lo menos setenta y nueve pasos efectivos de frontera en la zona común de casi 600 kilómetros de longitud, en sesenta y ocho de los cuales no había control de Colombia o Ecuador.

Por otra parte, la política del Ecuador ha sido, sin distinción del partido político de sus presidentes, la de mantenerse alejado del conflicto colombiano, para no verse involucrado de manera negativa en el mismo. Del lado colombiano se ha dicho desde hace más de quince años que por la frontera porosa entre los dos países se filtran hacia Colombia armas, municiones, explosivos e insumos del narcotráfico. Y que en el Ecuador se lavarían dinero de los narcotraficantes colombianos, incluidas las Farc.

En numerosas ocasiones la situación fronteriza produjo algunas tensiones, en especial por lo mencionado y por la llegada a Ecuador de refugiados colombianos que huían del conflicto interno. Mientras en algunas oportunidades las autoridades de los dos países han colaborado entre sí, en otras han primado los desentendimientos y la desconfianza. El gobierno de Colombia acusaba a su contraparte de no cuidar la frontera y de dejar pasar por su territorio a grupos de las Farc perseguidos en territorio colombiano. El gobierno ecuatoriano, por su parte, acusaba también al de Colombia de no cuidar la frontera y de tenerla desprotegida, con lo que se planteaban problemas serios de seguridad. El hecho es que seguramente Colombia no tenía cómo proteger apropiadamente la frontera sur de casi 600 kilómetros, pero Ecuador tampoco podía hacerlo, y por temor o comodidad muchos funcionarios de ese país preferían dejar actuar a las Farc, “porque en Ecuador pasan pero no actúan como guerrilla y no afectan los intereses del país”. En el lado ecuatoriano no faltaron altos funcionarios que incluso simpatizaban con las Farc. Pero de vez en cuando hubo mecanismos ágiles de colaboración, hasta el punto de que la inteligencia colombiana apresara, con ayuda ecuatoriana, a un integrante del secretariado de las Farc en una de las calles más concurridas de Quito. Sin embargo, la percepción en Colombia era que esta situación había cambiado con algunos funcionarios del gobierno del presidente Rafael Correa (2006-2009; 2009-).

El caso es que en marzo de 2008 la Fuerza Aérea Colombiana bombardeó, en territorio ecuatoriano muy cerca de la frontera binacional, un campamento permanente de *Raúl Reyes*, segundo al mando de las Farc, heredero designado en caso de que faltara *Manuel Marulanda*, el comandante de esta guerrilla. Que se tratara de aviones Super-Tucano comprados al Brasil puede haber complicado las cosas temporalmente entre el gobierno de Brasil y el de Ecuador, pero también con el de Venezuela. El hecho es que la destrucción del campamento y los guerrilleros muertos, entre ellos

Reyes, dieron origen a dos de los episodios más difíciles del relacionamiento latinoamericano en los últimos años. Por una parte, a un agrio debate, sin final feliz pese a las apariencias, en una reunión presidencial del Grupo de Río, efectuada en Santo Domingo (República Dominicana), seguido de discusiones y resoluciones difíciles en la Organización de los Estados Americanos (OEA); y, por otra, a la ruptura de relaciones con Colombia por parte del gobierno ecuatoriano. Como antecedente digamos que durante la guerra entre Ecuador y Perú, en 1995, las relaciones diplomáticas entre los dos países no se rompieron, lo cual tampoco fue la norma en la década de 1980 en Centroamérica. Sólo permanecían sin regularizar las relaciones entre Bolivia y Chile, rotas a raíz de la guerra del Pacífico en el siglo XIX.

Por fortuna las relaciones entre Colombia y Ecuador entraron a un proceso de recomposición, pese a las diferentes visiones del mundo, del modelo económico y de la inserción internacional entre los presidentes y los dirigentes de los dos países. Quizá haya influido la mediación de la OEA y el Centro Carter, quizá también el hecho de que dada la cercanía entre Colombia y Perú a Ecuador no le convenía arriesgarse a una relación negativa con alguno de sus dos únicos vecinos; quizá también la economía ecuatoriana pase por dificultades y no pueda contar con el apoyo financiero de Venezuela, desde que el petróleo dejó de cotizarse por encima de los 150 dólares el barril.

El gobierno colombiano presentó excusas y se comprometió con su homólogo ecuatoriano a que un hecho como el que motivó la tensión no se repetiría; y el gobierno ecuatoriano adquirió el compromiso de no permitir actividades de ninguna naturaleza por parte de las Farc en su territorio. A fines de 2010 los dos países nombraron a sus embajadores y ha habido reuniones de cancilleres, de ministros de Comercio y de Defensa, a más de encuentros presidenciales, bilaterales o en el marco de reuniones más amplias de jefes de estado. La celeridad de la respuesta colombiana y de la concertación de la Unasur frente una grave asonada de la Policía contra el presidente ecuatoriano el 30 de septiembre de 2010 contribuyó también a la aproximación entre los dos países. En la actualidad se trabaja ardua y consistentemente en medidas de confianza bilateral. A fin de cuentas, Ecuador tiene una buena experiencia en esta materia con Perú. Por su parte, la OEA y el Centro Carter han apoyado decididamente el proceso.

Más hacia el sur, la tensión en las relaciones entre Ecuador y Perú, que los llevó incluso a la guerra en 1995, es ahora parte de la historia: los aproximadamente 80 kilómetros de región selvática en la región del alto Cenepa se demarcaron con los hitos fronterizos respectivos y la relación bilateral comienza a ser óptima. El mecanismo de ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los dos países funciona eficientemente y el entendimiento a todos los niveles es bastante positivo. Después de finalizada la guerra se implementaron los primeros acuerdos, mecanismos muy apropiados de medidas de confianza, que pueden ser un ejemplo interesante para las zonas fronterizas de Colombia-Venezuela y Colombia-Ecuador.

No existe por otra parte tensión bélica entre Bolivia y Perú, pese a las diferencias en el modelo de desarrollo actual de los dos países. Perú sigue el modelo chileno –pese a sus diferencias desde el siglo XIX–, que es, como hemos indicado, una adaptación de los modelos de Asia suroriental; posee al mismo tiempo una política multilateral muy activa y ha suscrito numerosos acuerdos de libre comercio con países de América y Asia. Tiene una economía abierta, aunque no todavía en el grado de la chilena, e intenta promover la inversión extranjera y las medianas y pequeñas empresas. Bolivia, por su parte, está a la búsqueda de su propia identidad luego de siglos de exclusión de los indígenas y los mestizos, mayoritarios en el país. Trata de concentrarse sobre sí misma y quisiera ser miembro pleno del Mercosur y de la Comunidad Andina al mismo tiempo. Fue uno de los países más activos en la configuración inicial de la Unasur y por ella pasan varios de los ejes centrales de los proyectos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (Iirsa). Y es, además, un gigantesco reservorio energético. Pero sus políticas en comercio, inversiones, propiedad intelectual y régimen de compras del estado son muy restrictivas, pudiendo afirmarse que es uno de los países más proteccionistas del continente. En el caso de Bolivia y Perú, como en el de Colombia y Venezuela, existe también una diferencia muy importante en sus modelos de inserción internacional, aun cuando aquí no están a la orden del día las hipótesis importantes de conflicto.

Las tensiones entre Bolivia y Perú no son territoriales, a diferencia de lo sucedido entre Argentina y Chile o entre Ecuador y Perú en el pasado. Proviene de la convicción del presidente Evo Morales (2006-2010;

2010-), de que tiene el deber moral de apoyar las reivindicaciones de las comunidades de la Sierra peruana. El problema es que, justamente en esas zonas, y con reivindicaciones semejantes, se ha desarrollado el potencial electoral de Ollanta Humala, candidato de la oposición al actual presidente peruano y quien en las elecciones de 2006 tuvo una amplia votación, aun cuando en la campaña de 2010-2011 ha visto muy disminuido su caudal electoral. En efecto, en las dos vueltas presidenciales de las elecciones de 2006, Humala ganó ampliamente en toda la Sierra peruana, votación que no le fue suficiente porque esta es la zona más extensa del Perú, pero es, también, menos poblada que la región de la Costa, en donde los candidatos del centro y la derecha obtuvieron siempre votaciones superiores. Si a ello sumamos que cerca de 400.000 peruanos viven en el municipio de El Alto, justo “encima” de La Paz, y que provienen de la región de la Sierra del Perú, de la cual salieron en la época del terrorismo de Sendero Luminoso, entenderemos algo: la simpatía que despiertan las *casas del Alba*, con capital venezolano, en algunas regiones del Perú; y el apoyo entusiasta de Evo Morales a la candidatura de Humala en el pasado.

El caso es que Alan García era un candidato con una intención de voto muy inferior a la de Humala en la segunda vuelta electoral, debido, en especial, a que los votos de centro-derecha de Lourdes Flores, candidata derrotada en la primera vuelta, difícilmente se manifestarían en las urnas. No votarían nunca por Humala pero tampoco querían hacerlo por García, Esta era la situación hasta que un estratega muy hábil de la campaña de García le sugirió emitir declaraciones altisonantes contra el presidente Hugo Chávez, con la esperanza de que este respondiera de manera fuerte y abrupta, ojalá en su programa sabatino, *Aló presidente*. El candidato Alan García acogió la idea con entusiasmo y en una nutrida manifestación, bien calculada para un viernes al final del día, y luego en declaraciones a la prensa, acusó crudamente al presidente venezolano, de ser “un sinvergüenza”, porque pretendía que los demás países dejaran de comerciar con Estados Unidos, cuando él mismo le vendía a dicho país casi todo el petróleo que producía. La reacción no se hizo esperar: la filípica del presidente Chávez fue proverbial y los medios de comunicación en el Perú, escritos, radiales y televisivos, la reprodujeron ampliamente. El impacto fue fulminante: bastó una semana para que García ascendiera vertiginosamente en las encuestas y para que contara con los votos preocupados de la derecha peruana. Ganó

las elecciones por amplia mayoría. Pero obviamente en la relación reciente entre Bolivia y Perú ha existido, si no una tensión general, por lo menos una evidente falta de entusiasmo mutuo.

Sin embargo, con Bolivia existe también el mecanismo 2+2, que incorpora a las autoridades de relaciones exteriores y defensa de los dos países. Salvo algunos intentos y actividades de las *casas del Alba*, y una especie de menosprecio mutuo, la tensión no ha ido más allá y no constituye un factor negativo. En su momento Perú apoyó incluso, de manera diáfana, como los demás países de Suramérica, la Declaración cumbre —es decir, presidencial— del palacio chileno de La Moneda mediante la cual quedó en claro que ningún país de la Unasur permitiría ni alentaría separatismo alguno en Bolivia. La relación es ligeramente distante, pero no dramática.

El problema futuro puede derivar del hecho de que para Bolivia la recuperación de su salida al mar es un propósito nacional, en el que coinciden desde el siglo XIX todas las agrupaciones políticas. La hipótesis más apropiada de arreglo es, al parecer, el otorgamiento de facilidades por parte de Chile en alguna zona del extremo norte del país, en donde podría haber una franja de territorio con un polducto-autopista-ferrocarril boliviano hasta una zona portuaria administrada por Bolivia en el Pacífico. La lógica de la geografía indica que si se llega a un arreglo de esta naturaleza, y el mismo implica alguna cesión de soberanía —para que fuera aceptable para Bolivia—, es necesario cumplir con provisiones del Tratado que dio fin a la guerra del Pacífico. En el mismo se establece que cualquier cesión total o parcial por parte de Chile a terceros países de territorios que eran peruanos antes de la guerra del Pacífico (1879-1883) deberá ser aprobada por Perú para que tenga validez. Es decir que Perú tiene la llave de un acuerdo eventual entre Bolivia y Chile que implique la cesión de soberanía.

El problema de fondo es que algunos nacionalistas extremos en el Perú recuerdan con frecuencia que Bolivia era parte del imperio inca y del virreinato español, y sólo dejó de serlo por disposición de Bolívar, quien al parecer tenía en mente que Perú no fuera tan rico y poderoso porque podría desequilibrar la geopolítica regional. Por ello, en lo fundamental los peruanos no se consideran de ninguna manera bolivarianos; ninguna plaza central del país lleva el nombre de Bolívar, a diferencia de lo que sucede en Colombia, Ecuador y Venezuela. Adoptaron además como bandera la que les dio el general San Martín, a quien consideran su libertador, razón

de más para que exista un desentendimiento de fondo con Venezuela y con quienes se consideran bolivarianos. Pero no hay situaciones de seguridad de alta complejidad.

Entre Bolivia y Chile existen tres asuntos centrales con implicaciones de seguridad. El primero es el ya mencionado del propósito nacional boliviano de salida al mar, al punto que, sin excepción, todos los presidentes bolivianos han tenido entre sus edecanes a oficiales de la Marina, una forma de recordar diplomáticamente esta aspiración. La posición chilena al respecto es que se trata de un asunto bilateral y reservado, que por ende no puede ser tratado en ningún foro internacional, sea global o regional. Por ello, el apoyo abierto del gobierno del presidente Chávez a la aspiración boliviana plantea preocupaciones indudables en Chile. No olvidemos que entre las nociones de seguridad de Chile ha figurado siempre que el país debe estar en capacidad de repeler un ataque de todos sus vecinos, incluso juntos. Tampoco que la modernización de sus Fuerzas Armadas depende en gran medida de los ingresos de la mina de cobre más grande del mundo, Chuquicamata, nacionalizada por el presidente Salvador Allende (1970-1973) y que durante la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1989) no se privatizó, pese a que ello iba en contra de todas las políticas de apertura y privatización preconizadas por su gobierno. Conviene recordar que 10% de las ganancias de la mina van al sector defensa. El problema es que ya no existen hipótesis de conflicto con Argentina o por lo menos no tendrían credibilidad y se limitarían a ser un ejercicio semántico. Pero dados los acuerdos sustanciales en materia de defensa entre Bolivia y Venezuela, la hipótesis chilena actual es que, al momento de pensar sus relaciones con Bolivia, el potencial de Venezuela debe ser tomado en consideración. El asunto tiene cierta lógica, pero la respuesta en la práctica produce un desequilibrio del dilema de seguridad en el Perú y la exacerbación de algunos nacionalismos regionales.

Lo fundamental es que Bolivia quiere salida al mar y Chile necesita energía a precio estable, energía que a corto plazo sólo puede provenir de dos fuentes: el gas de Bolivia o del Perú. Un intercambio de gas por mar parece tener cierta lógica, máxime si se considera que la extensión territorial de Chile incluye cerca de 5.000 kilómetros de costa. Pero existen dos problemas de por medio: una franja de terreno podría dividir la continuidad del territorio chileno, lo que para muchos chilenos no parece aceptable.

Y, por otra parte, la salida al mar sería permanente, mientras que algunos sectores en Chile piensan que el gas podría agotarse algún día.

En cualquier caso, Chile considera muy conveniente la estabilidad y la integridad territorial de Bolivia y hay esperanzas de que gracias a los avances en la Unasur gradualmente haya mejor clima para un arreglo bilateral. Lo único claro es que ni la Unasur ni ningún otro foro internacional abordarán el asunto, porque hacerlo implicaría la oposición radical de Chile. Al mismo tiempo, este país sigue con atención cualquier declaración que se produzca en Bolivia respecto a las reivindicaciones territoriales de los mapuche, tanto en la isla de Chiloé como en otras regiones del sur chileno, aspecto considerado por los gobiernos de Chile como sustancial en su seguridad nacional.

Por último tenemos el estado de la relación Chile-Perú. El problema aquí es histórico, con algunas connotaciones económicas muy importantes. Hay que recordar que en Chile no se percibe que exista problema alguno. Pero en Perú el asunto es muy sensible y constituye una herida abierta en el proceso de formación nacional. Esta consideración de seguridad en el caso del Perú no podría entenderse sin conocer la historia: durante la segunda mitad del siglo XIX, en lo que hoy en día es el norte chileno se extendían territorios peruanos y bolivianos con salida al océano Pacífico. Ciudadanos chilenos y británicos tenían concesiones para explotación del salitre en territorio boliviano, hoy chileno, salitre que comercializaban en el exterior compañías inglesas. El caso es que esas concesiones tenían plazos fijos, los que fueron desconocidos por un gobierno boliviano, que ordenó su reversión casi inmediata. Los concesionarios se quejaron con sus respectivos países –Chile e Inglaterra–, y el gobierno chileno, con apoyo inglés, dio un ultimátum: si la situación no revertía y no se cumplían los tiempos previstos en los contratos de concesión la única alternativa era la utilización de otros medios.

El problema de fondo era que, por su parte, Perú había suscrito un acuerdo secreto con Bolivia, mediante el cual se establecía que en caso de guerra entre Bolivia y Chile, Perú apoyaría a Bolivia. El gobierno boliviano no derogó la medida que alteraba el tiempo de las concesiones, basado en consideraciones de justicia internacional. Vino la guerra y Perú intervino al lado de los bolivianos. Chile encontró materiales y provisiones para la

guerra en los mercados ingleses y en algunas de sus colonias. Como se ve, esta estrecha relación no nació con la guerra de las Malvinas. Después de un tiempo relativamente corto, Chile venció a Bolivia, anexándose territorios en el norte y dejándola sin salida al mar, e invadió el Perú, habiendo ocupado Lima, en donde permaneció durante varios años. Perú perdió también territorios en su zona sur, sobre la costa, territorios donde se encuentra, entre otras, la mina de Chuquicamata, mencionada arriba, que en la actualidad es la mina de cobre más grande del mundo y le proporciona al estado chileno casi tanto rédito como el que recibe Venezuela por el petróleo. Los peruanos sufrieron una derrota con la ocupación prolongada de, incluso, su capital, y una amputación territorial. El asunto es tan sensible que, por ejemplo, Perú ha venido reclamando con insistencia la devolución de un pequeño barco, el Huáscar, cuyo capitán-almirante debió entregarse durante una batalla naval. Dicho barco constituye una pieza importante del museo naval de Chile. Pues bien, las conversaciones avanzaban hasta que un alto oficial naval de Chile preguntó qué harían los peruanos con el Huáscar, si les era devuelto. La respuesta fue sorprendente pero explicable: ¡no lo llevarían a ningún museo naval, lo hundirían por haberse entregado en medio del combate! El asunto es que la guerra del Pacífico dejó heridas en los vencidos, especialmente entre los peruanos: instalaciones militares, calles, plazas y estatuas recuerdan lo sucedido, y en los textos escolares se reproduce la versión nacionalista que se expresa también en las fechas y los nombres de algunas de las fiestas nacionales.

El modelo económico y de inserción chileno es el que la mayor parte de los peruanos quisiera para su país, y de hecho la relación económica entre los dos países es ahora importante y diversificada. Pero la mayor parte de los congresistas y los políticos peruanos, por ejemplo, parece ver con buenos ojos que existan problemas entre Bolivia y Chile, porque ello podría significar que en el futuro próximo Chile necesitara las exportaciones de gas peruano. Los importantes yacimientos de Camisea, al sur del Perú, serían la mejor opción económica y la más cercana y apropiada para la construcción de gasoductos.

Ahora bien, en el camino surgió un problema: la frontera terrestre entre Chile y Perú se trazó después de la guerra y nadie pretende desconocerla. En su último tramo, antes de llegar a la costa del Pacífico, la frontera, que va de este a oeste, tiene una dirección muy ligera noreste-sudoeste; es decir,

es ligeramente oblicua. Si la frontera marítima siguiera esa tendencia habría una porción de mar territorial que favorecería al Perú. Si por el contrario se utilizara el mecanismo de línea media *horizontal*, no oblicua, a partir de la costa, la ganancia ligera sería para Chile. Como era de esperarse no fue viable ningún acuerdo bilateral e incluso fue imposible convencer al gobierno chileno de hacer un *gesto* simbólico que contribuyera a la terapia del trauma de la guerra del Pacífico. A ello contribuyó quizás el nacionalismo de los militares chilenos, con quienes ya existía cierta tensión por el desmonte gradual de su injerencia en los asuntos públicos, heredada de la larga dictadura del general Pinochet. El caso es que el asunto ha llegado hasta la Corte Internacional de Justicia, en La Haya, que debe resolverlo de acuerdo con sus criterios; se calcula que el caso podría estar resolviéndose hacia 2015. De momento, el Congreso peruano manifestó en 2007 al presidente de la nación que no permitiría la exportación a Chile de una sola bombona o un solo litro de gas hasta que el caso limítrofe en La Haya no se resuelva. Lo demás es parte del folclor de los países latinoamericanos: historias de espionaje un tanto rocambolescas, rituales diplomáticos que hablan hacia la política interna. Pero, al tiempo, avances cotidianos en el sector empresarial, mientras se colabora como se debe en los grandes foros internacionales. El caso de La Haya es para el Perú asunto de honor nacional; tanto es así que ha nombrado como su agente y embajador en Holanda a Alan Wagner, el más insigne de sus diplomáticos de carrera en actividad, dos veces ministro de Relaciones Exteriores y ex ministro de Defensa –los tres ministerios durante las presidencias de Alan García, 1985-1990; 2006-2011–. En sus hombros está lo que para el imaginario peruano constituye una especie de “acto de reparación histórico”. Como los jueces de La Haya juzgan no sólo en derecho sino también en equidad, cabe esperar una solución que pueda llevar por buen camino las relaciones bilaterales entre Chile y Perú. No existe pues, hoy, por este concepto, ningún problema de seguridad insuperable. Curiosamente, el titular de la argumentación chilena en La Haya es Juan Martabit, sin duda el mejor embajador de carrera de toda la Cancillería chilena, con éxitos resonantes en la política bilateral y multilateral, pero muy en especial en el Grupo de Río y las primeras cumbres de las Américas. Los dos países han otorgado, como se ve, una alta consideración a su diferendo en la Corte de La Haya, pero se han puesto de acuerdo para ventilar sus diferencias con la mayor altura.

En cualquier caso, el futuro de la seguridad en la región andina depende de varios factores. El primero y más importante, la solución a las diferencias profundas y potencialmente conflictivas entre Colombia y Venezuela. El segundo, la posibilidad de desarrollar medidas de confianza y mecanismos de seguridad regional compatibles entre la Unasur y la OEA. El tercero, las posibilidades de proseguir por el camino señalado por Perú, de establecimiento de mecanismos 2+2 en la región –ministros de Relaciones Exteriores y Defensa–, con reuniones periódicas y acuerdos precisos que van enriqueciendo y reordenando las relaciones. El cuarto, que los responsables políticos y de defensa de los países de la región comprendan que los diferentes modelos de desarrollo e inserción internacional no tienen por qué llevar a situaciones conflictivas y a escalada armamentista. El quinto, que sería muy grave que la agenda de seguridad se imponga en la región sobre la de la política exterior o las agendas económica o ambiental. Finalmente, debemos entender que la seguridad en la región andina debe partir de los requerimientos nacionales en medio de la cooperación deseable y necesaria, cambiando el paradigma del conflicto por el de la cooperación, como sucedió, por ejemplo, entre Francia y Alemania para hacer posible la Unión Europea. Pero este proceso requiere una causa superior y colectiva para la que no sabemos aún si los tiempos han llegado. El problema es que si no lo intentamos nunca lo sabremos.

Colombia: energía y sector externo

Germán Corredor / Esperanza González

La energía es un insumo básico para el desarrollo del mundo contemporáneo y, por ello, es un sector estratégico, desde el punto de vista económico y desde la perspectiva geopolítica mundial. No es extraño entonces que numerosos conflictos de las últimas décadas hayan estado ligados directa o indirectamente al control de reservas petroleras, como, por ejemplo, las guerras que involucraron a Irán e Irak en décadas pasadas. Además, la mayor parte de los recursos petroleros y gasíferos del mundo están localizados en países que no pertenecen a la órbita de Occidente; no debe sorprender por tanto que las mayores tensiones mundiales de hoy se centren en la zona con más reservas petrolíferas, comenzando por el Medio Oriente.

El proceso de globalización, a su vez, ha venido acompañado del incremento considerable del intercambio energético mundial, no sólo a partir del transporte petrolero en buques, sino también por el aumento de las interconexiones regionales y continentales de oleoductos y gasoductos, a más de redes de interconexión eléctrica. A lo anterior debe sumarse la proliferación de estaciones de licuefacción y gasificación del gas natural, lo que permite su intercambio en grandes volúmenes por barco. La energía juega como un producto que no tiene carácter local e impacta, cada vez más, los flujos de comercio en todos los rincones del planeta.

El crecimiento acelerado de países altamente poblados como China e India ha incrementado de manera dramática el precio de los energéticos y ha puesto en evidencia que las leyes de la oferta y la demanda prevalecen sobre convenios o pactos como la Organización de Países Exportadores

de Petróleo (Opep), con un peso menor al de años atrás, aun cuando todavía significativo, en el proceso de formación de precios del petróleo. Estos precios influyen también en los de los demás energéticos transables –carbón y gas natural en especial–.

En este contexto, desde hace varios años y diferentes perspectivas, la discusión sobre el intercambio de energía ha venido estando en la agenda de los foros regionales en el continente americano. En la década de 1990, a partir de la Iniciativa para las Américas, formulada inicialmente por el presidente George H. W. Bush (1989-1993), el gobierno de Estados Unidos propuso procesos de integración energética. Otros países recogieron las iniciativas mediante acuerdos como el de Puebla-Panamá, al que Colombia se acercó posteriormente, y el Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela); se pensó además en impulsar la interconexión regional en Centroamérica, incluyendo la posibilidad de exportaciones de gas por gasoducto desde Colombia y Venezuela. No obstante, ello no se ha concretado por los cambios políticos en el continente.

Posteriormente, el presidente Hugo Chávez (1999-2001, 2001-2007, 2007-) lideró y propuso procesos de integración energética regional, que en lo sustancial no han avanzado por no contar con mecanismos estables que permitan adelantar en los estudios y esquemas de financiamiento. Sin embargo, dentro de este proceso se construyó el gasoducto que conecta a La Guajira colombiana con el vecino país y que hoy permite exportar gas natural a Venezuela, con el compromiso que en dos o tres años, cuando haya puesto a punto sus instalaciones, sea Venezuela el que le venda gas a Colombia.

Por otra parte, Colombia ha fortalecido la interconexión eléctrica con Ecuador y ha establecido acuerdos reguladores que permiten intercambios diarios de energía entre los dos países, especialmente por medio de exportaciones desde Colombia.

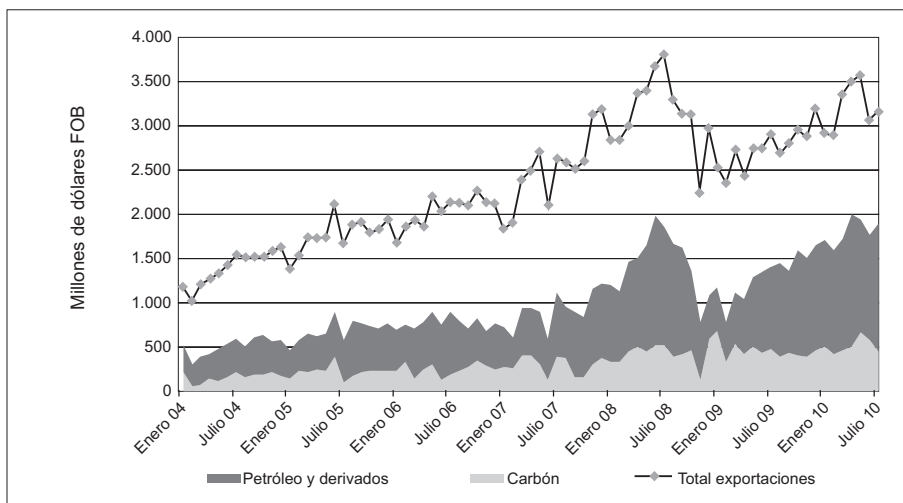
Teniendo en mente este contexto general, veamos a continuación un panorama general del comercio exterior colombiano en relación con los energéticos.

LOS ENERGÉTICOS EN EL COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO

Las exportaciones energéticas colombianas han mostrado una tendencia ascendente durante los últimos años (gráfica 1). En 2009, las exportaciones

GRÁFICA 1

EXPORTACIONES ENERGÉTICAS COLOMBIANAS, ENERO DE 2004-JULIO DE 2010



de petróleo y derivados, y carbón, representaron 47% del total de los productos de exportación colombianos, lo que indica la representatividad de estos productos en el comercio exterior del país. En 2004, sólo cinco años antes, el porcentaje de participación de los energéticos sobre el total de exportaciones fue de 37%.

Hasta 2004, la actividad minero-energética no tuvo mayores alteraciones y estaba casi en el mismo nivel de la década anterior. La tasa de crecimiento del sector era en promedio de 1%, mientras que otras actividades crecían alrededor de 5%, según cifras reportadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. No obstante, en los gobiernos de los últimos quince años el esquema institucional del sector hidrocarburos se replanteó, mediante la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la atribución de funciones de exploración a Ecopetrol; también es evidente la política de impulso al esquema de país minero, promovida desde el ejecutivo, en especial durante las administraciones de Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010). Así, el panorama se ha venido modificando sustancialmente, alcanzando los energéticos mayor participación en las exportaciones y llegando a un PIB de minas e hidrocarburos para el cuarto trimestre de 2009 de \$3 billones, \$959.442 millones constantes de 2000, que representa 18%

del PIB total para el mismo periodo (Banco de la República, http://banrep.gov.co/series-estadisticas/see_prod-SALAR200HTM).

Esta dinamización en la actividad energética modificó sustancialmente el comportamiento de la inversión extranjera directa (IED), que como muestra la tabla 1 incrementó la participación del sector petrolero y el de minas desde 2004. Ese año, el porcentaje de la IED destinado a petróleo fue de 16,4%, y en 2009 de 36,6%. Por su parte, la destinada al sector de minas y canteras pasó de 20% en 2000 a 43% en 2009, es decir que se duplicó en menos de una década.

Es importante mencionar que el sector energético fue uno de los que contribuyó a paliar la crisis mundial reciente, así como a evitar una contracción más severa de la actividad interna. A lo anterior debe sumarse el que la recepción de la inversión extranjera y el establecimiento de negocios en Colombia se han ido agilizando gradualmente. La tabla 2 muestra los sectores en los que se han detectado reformas significativas.

TABLA 1
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN COLOMBIA SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA
(PARTICIPACIONES), 2000, 2004, 2008 Y 2009

SECTOR	2000	2004	2008	2009
	PORCENTAJES			
Sector petrolero	-15,8	16,4	32	36,6
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	0	0,1	0,4	0,2
Minas y canteras (incluye carbón)	20,8	41,3	17	43
Manufactureras	22,8	6,2	16,5	7,4
Electricidad, gas y agua	0,5	2,9	1,5	-13,6
Construcción	-0,9	2,4	3,6	4
Comercio, restaurantes y hoteles	0,4	6,7	9,9	8,9
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	36	16	8,1	4,7
Establecimientos financieros	32,5	8,1	10,3	7,6
Servicios comunales	3,6	-0,2	0,7	1,2
Total inversión extranjera directa (USD millones)	2.436	3.016	10.583	7.201

Fuente: cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con base en datos del Banco de la República. Regla fiscal para Colombia, 2010.

TABLA 2
COLOMBIA, UN REFORMADOR CONSTANTE, 2006-2009

INFORME DOING BUNESS	APERTURA DE UNA EMPRESA	OBTENCIÓN DE PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN	EMPLEO DE TRABAJADORES	REGISTRO DE PROPIEDADES	OBTENCIÓN DE CRÉDITO	PROTECCIÓN DE INVERSIONISTAS	PAGO DE IMPUESTOS	COMERCIO TRANSFRONTERIZO	CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS	CIERRE DE UNA EMPRESA
BD 2005	X		X	X					X	
BD 2006										
BD 2007						X		X		
BD 2008		X				X	X	X		
BD 2009	X	X					X	X		X
DB 2010	X	X		X	X	X	X	X		X

Fuente: Doing Bussines en Colombia 2010.

LAS ORGANIZACIONES MULTILATERALES Y LO ENERGÉTICO

LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC)

A comienzos de los noventa, el sector de la energía operaba ante todo bajo la órbita estatal. Sin embargo, la tendencia hacia la privatización y liberalización era creciente, por lo que la OMC afirmó que era necesario que la energía fuera tenida en cuenta en las negociaciones. Es importante resaltar que en la Ronda de Uruguay del GATT el comercio de bienes energéticos tales como petróleo, gas y electricidad fue regulado por varios artículos, entre los que cabe destacar el trato de la nación más favorecida (NMF) y el trato nacional. El primero está relacionado con que todos los privilegios o ventajas otorgadas a un país deben ser extendidos de manera inmediata al resto de los integrantes de la OMC, y el segundo por su parte se refiere a la no discriminación (Ruiz-Cano 2009). Además, durante la Ronda de Uruguay algunos pocos miembros de la OMC asumieron compromisos en aspectos relacionados con la minería, la distribución de energía y los de transporte de combustibles por tubería.

Otro punto importante de mencionar y que se trató en un foro público de la OMC en 2008, es el relacionado con la inversión extranjera en Colombia en materia de energéticos. En el informe previo, presentado por Colombia a la Secretaría de la OMC, se señaló la apertura comercial a la inversión extranjera en el sector de los hidrocarburos y la protección al principio de trato nacional. Sin embargo, dicha Secretaría pidió una explicación sobre la coordinación existente entre estos dos aspectos y los altos subsidios a los combustibles en Colombia, a lo que el gobierno respondió lo siguiente:

El gobierno colombiano está en proceso de incentivar una amplia participación en toda la cadena de valor de los hidrocarburos. El subsidio a los combustibles está representado por el valor que perciben los productores (refinadores) e importadores. En el resto de la cadena, esto es en la producción del crudo, el transporte y distribución (mayorista y minorista) no existen subsidios. El gobierno espera en el mediano plazo alcanzar un nivel de precios internos al productor que reflejen la realidad de los mercados externos. En ese contexto, los subsidios a los que se hace mención son compatibles con el principio de trato nacional pues no existe discriminación (OMC, 2006).

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI)

Creada en 1980 mediante el Tratado de Montevideo, la Aladi está conformada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, México, Uruguay y Venezuela. La organización está enmarcada en los principios del pluralismo, la convergencia, la flexibilidad y el tratamiento diferenciado según el nivel de desarrollo relativo. En torno a la energía, la Aladi se pronunció mediante el Acuerdo marco sobre complementación energética regional entre los estados partes del Mercosur y estados asociados, suscrito entre Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela (Aladi/AAP.PC/19). Este acuerdo se fundamenta en la necesidad de promover y fortalecer la integración regional impulsando la cooperación económica y la solidaridad, aprovechando las complementariedades y asimetrías en materia energética así como el derecho de acceder a la energía. Se reafirma allí el objetivo común de contribuir a la integración y la seguridad energética regional y al derecho económico y social sustentable. El propósito principal es contribuir en el avance de la integración energética regional en los siguientes aspectos: producción, transporte, distribución y comercialización de energéticos.

Con respecto a la regulación se afirmó que los países miembros de este acuerdo propenderán a la instrumentalización de la coordinación institucional, reguladora y técnica. Por último, es preciso mencionar que en materia de integración se dejaron los siguientes asuntos sobre la mesa, con los que se podrían celebrar acuerdos regionales, subregionales o bilaterales:

- ♦ Intercambio comercial de hidrocarburos.
- ♦ Interconexión de las redes de transmisión eléctrica.
- ♦ Interconexión de redes de gasoducto y otros ductos hidrocarburíferos.
- ♦ Cooperación en la prospección, exploración, explotación e industrialización de los hidrocarburos.
- ♦ Fuentes de energía renovables y energías alternativas.

La ventaja de los acuerdos en el seno de la Aladi es que constituyen un marco general en el que pueden adelantarse iniciativas entre todos o parte de sus miembros.

COMUNIDAD ANDINA (CAN)

Colombia, con Bolivia, Ecuador y Perú, hacen parte de la Comunidad Andina. Uno de los asuntos sobre los que trabaja la CAN es la energía. Al efecto, la Alianza energética andina fue acordada en la primera reunión del Consejo de ministros de Energía, Electricidad, Hidrocarburos y Minas, que se llevó a cabo en Ecuador en 2004. Esta alianza propende hacia lo siguiente:

- ♦ *Interconexión eléctrica*: en 2002 se aprobó la decisión 536, Marco general para la interconexión subregional de sistemas eléctricos de intercambio intracomunitario de electricidad. En el marco de esta decisión se ha venido implementando la creciente interconexión entre Colombia y Ecuador, que se abordará más adelante.
- ♦ *Interconexiones gasíferas*: los países miembros se han comprometido a avanzar en proyectos de integración que no se analicen sólo desde el terreno económico, sino que tengan en cuenta, además, criterios sociales. Se recalca la conveniencia de ir tejiendo una infraestructura que mejore la calidad de vida de la población a consecuencia del acceso a este servicio. La idea es que no se trata solamente de un proceso comercial, sino que el mismo debe incidir positivamente en el desarrollo.

- ♦ Clústers *energéticos*: con esta iniciativa se pretende comerciar los denominados *commodities* y, también, los bienes de capital requeridos en este tipo de industrias, que cuentan con márgenes de aprovechamiento más altos y tienen alto valor agregado.
- ♦ *Energías renovables*: se pretende que el uso de tales energías pueda ser un insumo para combatir la pobreza, mediante el acceso a servicios básicos, en especial en zonas rurales, aisladas y fronterizas, aprovechando el enorme potencial que tienen los cuatro países en la materia.

INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE INFRAESTRUCTURA REGIONAL SUDAMERICANA (IIRSA)

Colombia hace parte de esta Iniciativa, que se perfila como un mecanismo institucional apto para coordinar acciones con el propósito de elaborar una agenda común en proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones.

En 2000 se celebró en Brasilia una Cumbre de América del Sur, en la que se trató la conformación de un mercado energético regional sudamericano que se encontraba en el marco de la Iirsa. Dentro de las líneas de acción referidas a lo energético se encuentran las siguientes:

- ♦ Diseño de infraestructura para la integración, que permita el desarrollo sinérgico del transporte, la energía y las comunicaciones.
- ♦ Actualización y armonización de los sistemas reguladores e institucionales relacionados con la infraestructura, especialmente en los pasos de frontera. Además, este asunto será de vital importancia para el desarrollo de nuevas inversiones y la optimización de las existentes.

El tipo de relaciones futuras entre la Iirsa y la Unasur es un aspecto de gran importancia para lo energético en Suramérica.

COMERCIO EXTERIOR POR SECTORES ENERGÉTICOS

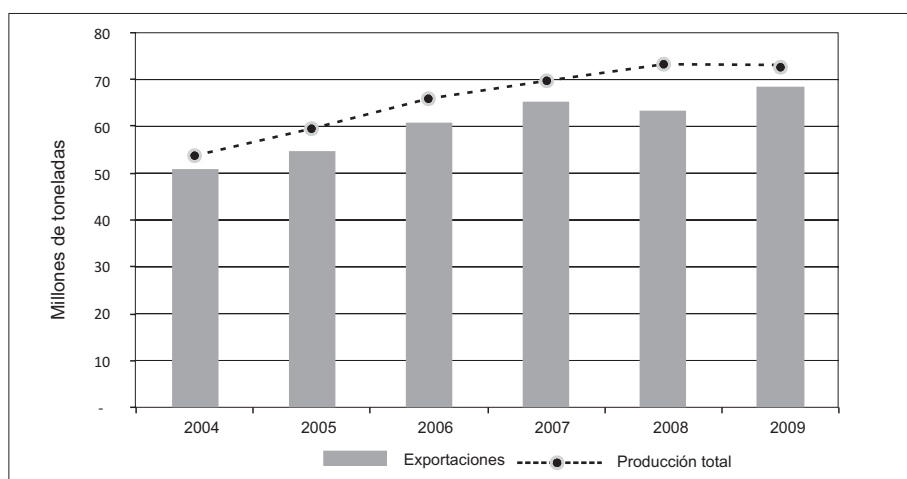
CARBÓN

En Colombia se encuentran reservas considerables de carbón. En efecto, el país cuenta con cerca de 45% de las reservas latinoamericanas de este

mineral; además, se trata de un mineral de excelente calidad, en particular en uso térmico. La producción de carbón ha tenido una tendencia ascendente durante los últimos años: en 2003 fue de 45 millones de toneladas, mientras que en 2009 fue de 72 millones, un incremento de 61% en menos de una década (gráfica 2). Las reservas medidas de este mineral hasta el momento son de aproximadamente 7 mil millones de toneladas, distribuidas a lo largo del país (ver Estadísticas Ministerio de Minas y Energía, 2010). Es conveniente analizar las cifras de los dos primeros trimestres de 2010, ya que durante este tiempo es cuando más se ha enfatizado en una bonanza minero-energética en el país. Durante ellos, la producción se incrementó, si se la compara con la del año anterior. La producción de carbón del primer trimestre de 2010 fue de 19 millones de toneladas, 6,18% más alta que la reportada en el mismo trimestre de 2009. En el segundo trimestre alcanzó 20 millones de toneladas, cerca de 11% más que la reportada ese mismo año.

En el caso colombiano este producto se caracteriza porque más de 90% de la extracción está destinada a abastecer los mercados internacionales, situación que sumada a precios internacionales bastante favorables hace que en los últimos años este sector haya sido visto como una de las locomotoras del crecimiento y el desarrollo nacionales.

GRÁFICA 2
PRODUCCIÓN Y EXPORTACIONES DE CARBÓN, 2004-2009



Fuente: elaboración propia con datos de la Upme.

Los destinos de exportación que reciben mayor cantidad de carbón colombiano son Estados Unidos y Holanda, con 25% y 22%, respectivamente (gráfica 3). El resto de países reciben una proporción que está por debajo de 7% del total.

PERCEPCIÓN DE COLOMBIA EN EL ÁMBITO MINERO

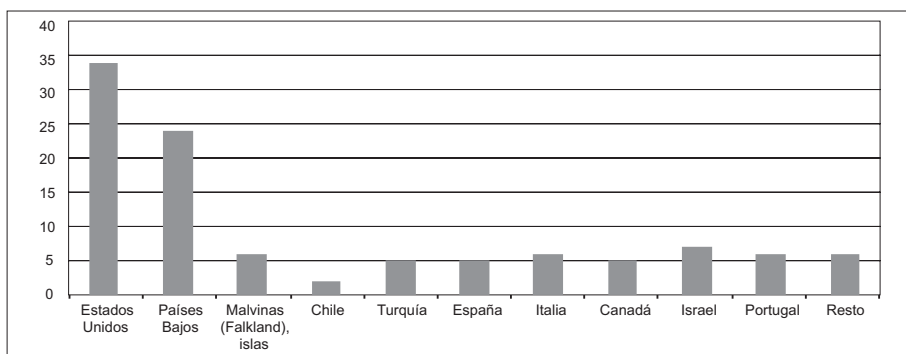
La mejor manera de saber si la política de promoción del país minero ha surtido efecto es mediante el análisis de algunos de los *rankings* elaborados por firmas consultoras y que mediante diferentes indicadores muestran lo atractivo que es un país frente a la inversión extranjera minera.

RANKING DEL GRUPO BEHRE & DOLBEAR INC.

Consultor reconocido internacionalmente en torno a la minería, este grupo elabora un análisis de riesgo político en veinticinco países con vocación minera. El propósito del indicador es evaluar las condiciones políticas, económicas y sociales para calificar si el entorno estimula o inhibe la inversión. El *ranking* de 2010 ubica a Colombia en el séptimo lugar (gráfico 4), con una puntuación de 39 sobre un máximo total de 70; la mayor calificación (7) la recibió el sistema político y la menor la tasa impositiva (4). Además de esto, la gráfica 4 permite ver el cambio entre 2009 y 2010; de los siete países mostrados, Colombia fue el que tuvo el mayor cambio

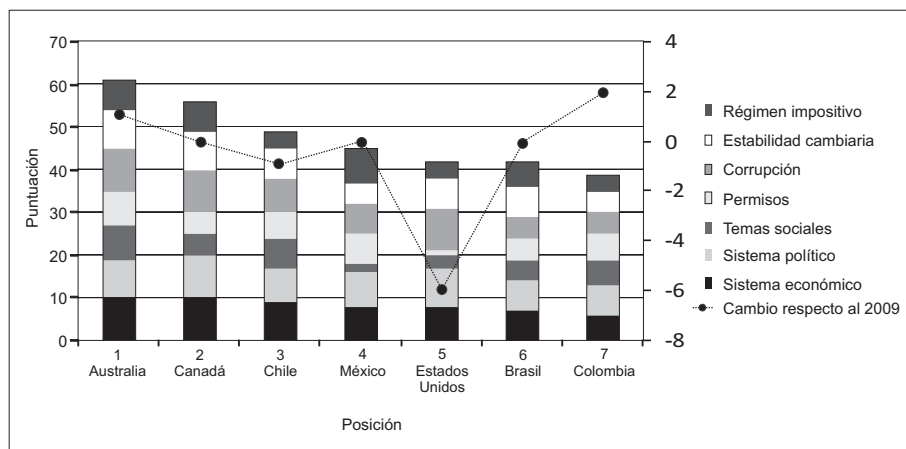
GRÁFICA 3

DESTINO DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS DE CARBÓN, 2009



Fuente: elaboración propia con datos reportados por la Upme.

GRÁFICA 4
RANKING DE PAÍSES PARA LA INVERSIÓN MINERA, 2010



Fuente: Behre Dolbear & Company, Inc. Mineral industry advisors

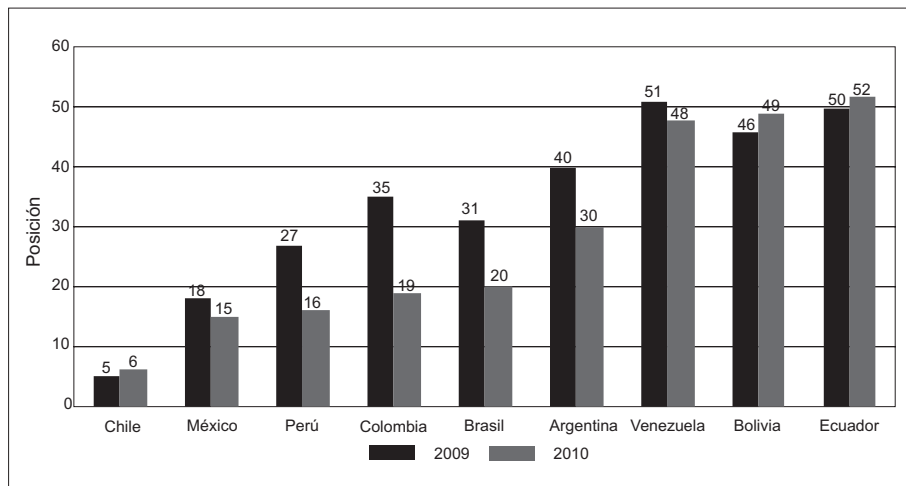
en la calificación obtenida con respecto al año anterior. Otro aspecto importante que conviene tener en cuenta y que se muestra con la línea es que la puntuación de Estados Unidos y Chile se redujo, aun cuando siguen estando por delante de Colombia.

EL RANKING DEL FRASER INSTITUTE

Esta entidad canadiense se encarga de hacer estudios en varios asuntos económicos, entre los que está la minería. Anualmente elabora un índice de potencial político (gráfica 5), cuyo propósito es mostrar a las autoridades de los países qué tan atractivas son las políticas desde el punto de vista de un gerente de exploración. La encuesta 2009-2010 fue respondida por compañías de exploración en 55%, y 72% de quienes contestaron fueron altos ejecutivos, por lo que se puede afirmar que los resultados guiarán, en alguna medida, las decisiones de inversión de algunas de las multinacionales del sector.

El índice lo componen una serie de aspectos, entre los que se encuentran las regulaciones ambientales, la duplicación e inconsistencia reguladora, el sistema tributario, la infraestructura, la estabilidad política y datos geológicos, entre otros.

GRÁFICA 5
ÍNDICE DE POTENCIAL DE POLÍTICA



Fuente: Fraser Institute.

La gráfica 5 muestra que Colombia pasó de estar ubicada en la posición 35 en 2009 a la 19 en 2010, constituyéndose así en el país que más posiciones escaló durante esos años.

Al mostrar estos índices es posible apreciar que Colombia ha venido subiendo posiciones en cuanto a la atracción de la inversión en minería, por lo cual una buena cantidad de empresas ha estado incursionando en el país en la búsqueda de nuevos proyectos en el sector. Este flujo de inversión extranjera, como es bien sabido, puede ejercer, sin embargo, mayor presión en la apreciación del peso frente al dólar, por lo que la política macroeconómica debe ser manejada de manera muy cuidadosa.

Por otra parte, no se debe dejar de lado la discusión sobre la problemática ambiental generada por la actividad minera. Los impactos en las fuentes de agua, en la estabilidad de los terrenos, en el paisaje, en los ecosistemas, en la actividad socioeconómica y cultural de las comunidades son evidentes. De ahí que este *boom* de inversión en minería y energía deba manejarse con responsabilidad y sopesar los efectos positivos desde el punto de vista económico con los negativos sobre el medio ambiente.

COLOMBIA COMO PAÍS MINERO

En 2001, mediante la ley 685, se estableció el Código de minas, en el cual se determinó que el estado sería el encargado de la planeación, la regulación, la promoción, la administración y la fiscalización del recurso, mientras que los entes privados estarían a cargo de la inversión para la explotación; es decir, a estos últimos se les daría la concesión para desarrollar dicha actividad.

Teniendo en cuenta que la minería es quizás el sector que tiene mayores oportunidades en *commodities* en el mercado internacional, sumado a que Colombia cuenta con un nivel de reservas considerable y que la explotación ha sido baja, por lo que no hay un nivel de agotamiento que eleve los costos de extracción, el estado consideró necesario el fortalecimiento institucional e incentivar a los inversionistas internacionales. Además, debe decirse que el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (7 de agosto de 2010-) considera este sector como una de las cinco locomotoras del crecimiento económico.

La política del sector tiene como objetivo “agregar valor en la cadena productiva del sector minero” y con ello generar mayores beneficios económicos, sociales y ambientales. La estrategia busca incrementar la participación de inversionistas mineros en el país, tanto de empresas *junior*, las encargadas de hacer los estudios iniciales y plantear los proyectos, como de las empresas mineras de mayor envergadura y tradición, que se harían cargo del desarrollo económico de los grandes proyectos.

La estrategia de promoción propuesta debe:

- ♦ Promover el interés internacional en los prospectos y proyectos mineros del país.
- ♦ Difundir las ventajas de invertir en minería en Colombia.
- ♦ Contribuir con los esfuerzos gubernamentales de mejorar la imagen del país, del estado y sus instituciones.
- ♦ Integrar a entidades públicas y privadas, regionales y del nivel central, para contribuir en la promoción del “país minero” y de sus proyectos mediante una estructura de atención única al inversionista minero (Ministerio de Minas y Energía, 2009: 6).

La política de mejoramiento de la productividad y la competitividad del sector minero plantea algunas estrategias concretas, a saber:

- a. *Control a la ilegalidad minera*: la actividad minera en Colombia se hace a pequeña escala y de manera desorganizada, lo que no permite la fiscalización adecuada del recurso. Por ello, una de las estrategias para el mejoramiento de la productividad y la competitividad es el control regulador a la actividad minera tradicional.
- b. *Asociación*: como se estableció que la estructura empresarial existente en torno a la actividad es débil, esta deficiencia se aspira a superar mediante formas de asociación entre las empresas dedicadas a la explotación.
- c. *Papel del estado*: será el encargado de facilitar, promover y controlar el recurso.
- d. *Complementariedad y sinergia*: se considera necesario impulsar la complementariedad entre las diferentes entidades del estado para que mediante los esfuerzos mancomunados de los entes centrales y de los descentralizados se cumpla a cabalidad con el papel del estado enunciado en el literal c.
- e. *Sostenibilidad*: las empresas mineras deberán ser sostenibles a largo plazo en sus aspectos sociales, económicos y ambientales.
- f. *Distritos mineros*: se refiere a la aglomeración de municipios donde se encuentran ubicados un buen número de productores. Por tanto, la definición precisa de estas zonas es un instrumento para aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado (Ministerio de Minas y Energía, 2009: 5)

ENERGÍA ELÉCTRICA

Es importante tener en cuenta la energía eléctrica en la inserción exterior de Colombia, dado que el país desarrolla en la actualidad transacciones comerciales en esta materia con países vecinos como Ecuador y Venezuela. Adicionalmente, está llevando a cabo diferentes acciones con el gobierno de Panamá para vender energía eléctrica a ese país, así como para armonizar los marcos reguladores entre los dos países. Veamos alguna información sobre la capacidad en materia de energía eléctrica en Colombia, antes de ver el monto de los intercambios de energía eléctrica con los países mencionados.

El sistema interconectado nacional (SIN) tuvo una capacidad efectiva neta instalada de 13.495 megavatios (MW) en 2009, con una tendencia al crecimiento comparada con años anteriores. El crecimiento en la generación de energía eléctrica se presentó, según la Compañía XM, por el incremento de la demanda y las exportaciones hacia Ecuador y Venezuela. Como se puede ver en la tabla 3, la generación hidráulica fue mayor que la térmica; sin embargo, es importante mencionar que durante 2009 el parque generador tuvo esta distribución como consecuencia del fenómeno de El Niño. Con respecto a 2008, la generación térmica se incrementó 87,3%, mientras que la generación hidráulica descendió 11%.

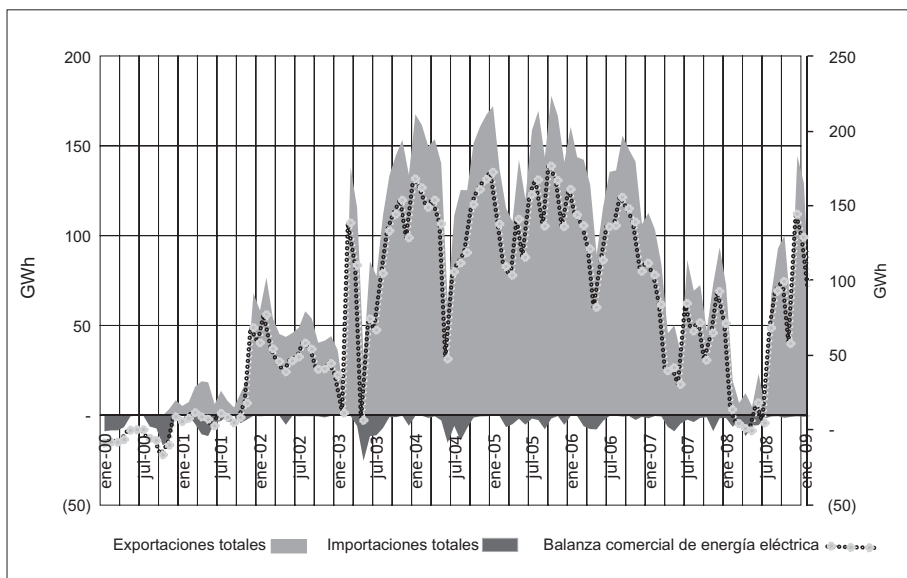
TABLA 3
CAPACIDAD EFECTIVA NETA (MW), DICIEMBRE DE 2009

	MW	PARTICIPACIÓN
Hidráulica	8.525	63,17%
Térmica (1)	4.362	32,32%
Gas	2.757	
Carbón	984	
Fuel Oil	434	
Combustóleo	187	
ACPM	0	
Menores	573,8	4,25%
Hidráulica	472	
Térmica	83.4	
Eólica	18.4	
Co-generador	35	0,26%
Total del SIN	13.495,8	

Fuente: XM Compañía de Expertos en Mercados S. A. E.S.P., 2010.

Las exportaciones de energía eléctrica no presentan una tendencia definida; sin embargo, puede decirse que, en general, la balanza comercial de energía eléctrica ha sido superavitaria, es decir, las exportaciones han sido mayores que las importaciones. El gráfico 6 permite ver que el volumen de exportaciones durante los últimos años ha estado entre 100 y 150 gigavatios (GWh), a excepción del primer semestre de 2008, cuando cayeron incluso por debajo de 50 GWh.

GRÁFICA 6
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES TOTALES DE ENERGÍA ELÉCTRICA
(ENERO Y JULIO, DESDE 2000)



Fuente: elaboración propia con información de XM.

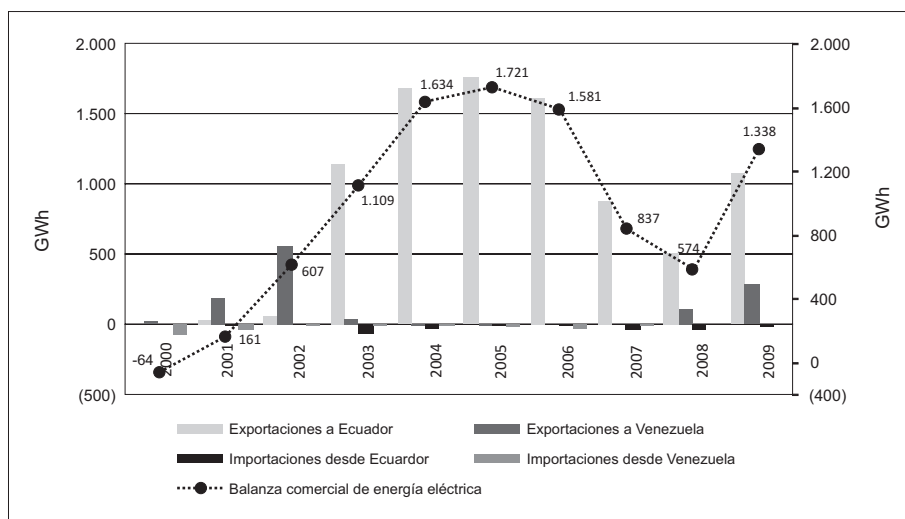
Actualmente, las exportaciones de electricidad al Ecuador se hacen bajo un esquema regulador centralizado denominado transacciones internacionales de electricidad (TIE); sin embargo, desde antes de que existiera este mecanismo el intercambio se hacía a través del circuito Panamericana-Tulcán, cuyo objetivo era la integración energética entre los dos países. Con ese esquema las ventas dependían de la gestión comercial y por esto, aun cuando Colombia contó con excedentes de energía, Ecuador quedó desabastecido durante varios periodos de sequía. Por ello, la Comunidad Andina, mediante la decisión 536 (Marco general para la interconexión subregional de sistemas eléctricos e intercambio intracomunitario de electricidad) estableció que los países miembros no mantendrían discriminaciones de precios entre su mercado nacional y el externo, tanto para la oferta como para la demanda, y que garantizarían el libre acceso a las líneas de interconexión internacional (CAN, 2002).

Después de esta decisión la empresa ISA construyó la línea Jamondino-Pomasqui y con ello, simultáneamente, se determinó un esquema de regulación a cargo de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (Creg), por parte de Colombia, y del Consejo Nacional de Electricidad (Conelec), de Ecuador. Las exportaciones a Ecuador representan la mayor parte de las exportaciones de electricidad colombianas. En 2009, la diferencia entre las estas y las importaciones fue de 1.338 GWh, y las exportaciones a Ecuador fueron de 1.076 GWh, es decir 80% del total. La gráfica 7 muestra las exportaciones y las importaciones para y desde Venezuela y Ecuador. Se ve claramente que el volumen de primeras es mucho mayor que el de las segundas.

Por su parte, en las exportaciones a Venezuela no ha sido posible establecer acuerdos reguladores, debido en gran parte a las dificultades en las relaciones entre los dos países y a las diferencias en la concepción económica y en el manejo de los recursos naturales. Mientras Colombia propicia el libre mercado, en Venezuela el papel del estado es cada vez más fuerte.

GRÁFICA 7

EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE ENERGÍA ELÉCTRICA DISCRIMINADAS POR PAÍS
(ANUALES, 2001-2009)



Fuente: elaboración propia con base en información de XM.

Recordemos que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) define las siguientes etapas para la integración del mercado eléctrico:

1. Mercado doméstico.
2. Despacho coordinado.
3. Despacho integrado.
4. Total integración regional.
5. Integración de mercados regionales.

Para dilucidar el estado en que se encuentran los intercambios de energía eléctrica que actualmente hace Colombia es importante conocer estas etapas. En el caso de Ecuador, la etapa actual es el despacho coordinado, y en el de Venezuela las transacciones comerciales hacen parte de lo que se denomina consumo internacional.

LA INICIATIVA CON PANAMÁ

En 1981, Colombia y Panamá firmaron un Acuerdo de cooperación técnica-científica con el objetivo de fomentar proyectos que apoyaran el desarrollo económico y social. En este marco general, y en torno a la interconexión eléctrica entre los dos países, se ha venido trabajando desde 1998, cuando ISA efectuó los primeros estudios de prefactibilidad. Posteriormente, en 2001, ISA y Etesa adelantaron los estudios de viabilidad técnica y ambiental. Formalmente, en 2003 los gobiernos de los dos países firmaron un memorando de entendimiento con el objetivo de promover las acciones necesarias para determinar la viabilidad del proyecto de interconexión. En 2007 se creó la empresa binacional Interconexión Eléctrica Colombia-Panamá S. A. (ICP), y en 2009 se firmó el último acuerdo para poner en marcha el esquema operativo y comercial conducente al intercambio de energía eléctrica entre los dos países.

La interconexión entre Colombia y Panamá dependerá en buena medida de la armonización reguladora que se diseñe y que propenda al beneficio de los dos países. Se acordó un esquema de conexión a cargo de la empresa ICP, que actuará de acuerdo con la legislación de cada país.

Recientemente se firmó un acuerdo mediante el que los entes reguladores de los dos países se comprometen a desarrollar los siguientes asuntos:

- ♦ Tipos de intercambio: contratos y de oportunidad.
- ♦ Organización: quiénes y cómo participan en los intercambios de electricidad.
- ♦ Formación de precios en los mercados de cada país.
- ♦ Desarrollo de la línea de interconexión como un proyecto de conexión a riesgo y al que no se le asignará ningún tipo de tarifa regulada.
- ♦ Libre acceso a la línea de interconexión y a los mercados de electricidad de cada país.
- ♦ Mecanismos de asignación de la capacidad de la interconexión.
- ♦ Principios básicos para el desarrollo de los acuerdos comerciales y operativos entre operadores de ambos países.

El acuerdo define también los agentes que en cada uno de los países estarán incluidos dentro de la interconexión: para el caso de Colombia serán los generadores y comercializadores, y para el de Panamá generadores, distribuidores y grandes clientes

Ventajas de la interconexión eléctrica

La interconexión eléctrica tiene varias ventajas entre las que se pueden mencionar:

- ♦ Reducción de los costos de operación dado que las diferencias horarias, las curvas de demanda y las variaciones estacionales revisten una oportunidad de armonización.
- ♦ Incremento de la disponibilidad y confiabilidad de los sistemas, dado que de alguna manera se puede contar con una especie de respaldo del otro país en condiciones, por ejemplo, de sequía derivadas de fenómenos como el de El Niño.
- ♦ Fortalecimiento institucional para la integración regional.
- ♦ Desarrollo de poblaciones fronterizas.
- ♦ Planificación regional para la expansión y operación del sistema.

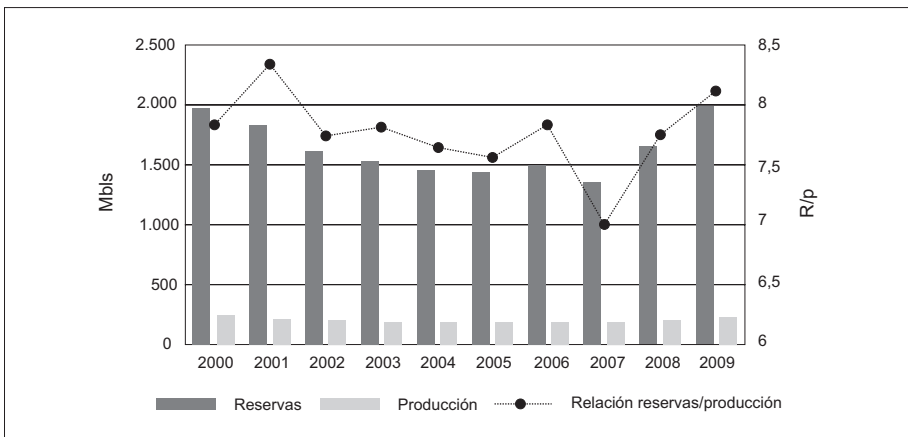
PETRÓLEO Y GAS

En los últimos meses se ha hablado insistentemente de una supuesta bonanza energética en Colombia, que incluiría el petróleo y el carbón. No obstante, analizando las cifras, el asunto no parece ser muy cierto, por lo menos para el petróleo, dado que se proyecta que las reservas de este energético alcanzarán tan solo para diez años más y las de gas llegarán hasta 2017. Según datos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, en 2009 las reservas probadas de petróleo alcanzaron 2.000 millones de barriles (Mbls), mientras que las de gas se ubicaron en 4,7 billones de pies cúbicos. Por su parte, la producción de petróleo durante 2009 fue de 244,77 Mbls, mientras que en 2008 fue de 214,97 Mbls, lo que indica un aumento de 13,86% (gráfica 8). Es importante mencionar que aun cuando la producción y las reservas se han incrementado, desde Cusiana (1989) y Cupiagua (1991), no se ha hallado un yacimiento significativo que supere los 100 millones de barriles en reservas.

Colombia es un país que cuenta con algunos recursos de petróleo; sin embargo, está lejos de tener las reservas de países como Venezuela, Rusia y algunos del Medio Oriente. Durante los últimos meses, los precios del

GRÁFICA 8

PRODUCCIÓN, RESERVAS Y RELACIÓN RESERVAS/PRODUCCIÓN DE CRUDO, 2000-2009



Fuente: Upme.

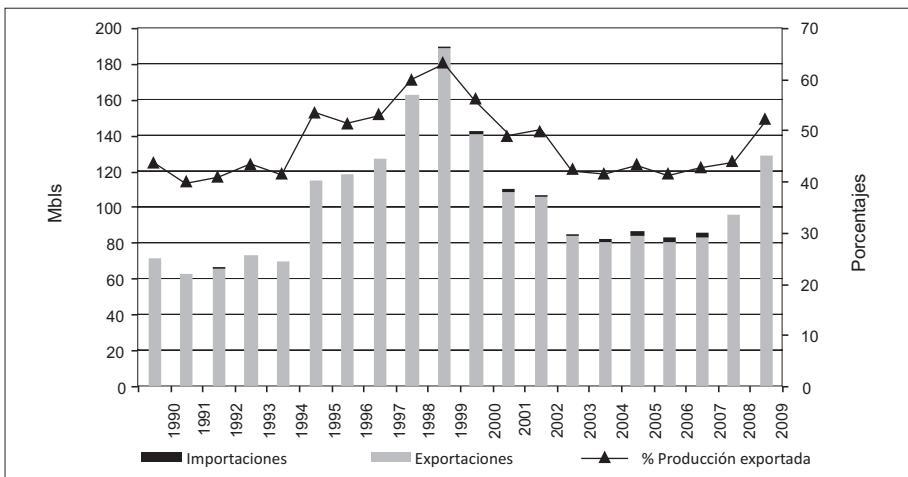
petróleo han estado entre US\$60 y US\$80, lo que ha incentivado en buena medida el nivel de exportaciones, que se ubica alrededor de 50% de la producción total (gráfica 9).

El gobierno colombiano ha afirmado recientemente, en varias oportunidades, que está trabajando para desarrollar una exploración más eficiente e intensiva con el objetivo de aumentar las reservas y garantizar la autosuficiencia en materia energética. Adicionalmente a la exploración de nuevos campos, los esfuerzos se han dirigido hacia los campos ya agotados que mediante una nueva tecnología permiten extraer los crudos pesados restantes y mejorar el factor de recobro.

EL GAS NATURAL

La ANH se encuentra actualmente adjudicando bloques para explorar y, posteriormente, explotar este energético. Las exportaciones de gas natural están dirigidas fundamentalmente a Venezuela, desde el campo de La Guajira, y las hacen conjuntamente Ecopetrol y la Chevron. La interconexión gasífera entre los dos países es el tramo Antonio Ricaurte y se estima que durará, por lo menos, veinte años; la construcción de esta obra

GRÁFICA 9
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE CRUDO, 1990-2009



Fuente: elaboración propia con datos de la Upme.

tiene un costo de alrededor de US\$335 millones. La idea inicial fue que durante la primera fase (2007-2011) Colombia exportara gas a Venezuela, aumentando gradualmente el volumen hasta alcanzar 150 millones de pies cúbicos diarios. Posteriormente, Venezuela le suministrará a Colombia, en promedio, el mismo volumen. Venezuela, que cuenta con altas reservas de petróleo y gas, recibirá gas por algunos años porque hay escasez actual del fluido en su región noroeste y en Colombia existe la disponibilidad del recurso en la zona de Ballenas.

GRÁFICA 10
GASODUCTO TRANSOCEÁNICO



Fuente: Ecopetrol.

El gas que exporta Colombia hacia Venezuela se usa esencialmente con dos propósitos: primero, para la generación de electricidad en las plantas Ramón Laguna y Rafael Urdaneta, localizadas en el occidente del estado de Zulia; y segundo, para la reinyección en algunos pozos y la operación de complejos petroquímicos.

Otra idea que se planteó y que es fundamental tener en cuenta es que una vez se empiece a revertir el gas hacia Colombia es posible que además de suministrar este recurso a Colombia, Venezuela decida hacerlo en dirección al norte, hacia Panamá y América Central, y en dirección sur, hacia Ecuador. Sin embargo, ello dependerá de la producción efectiva, de la voluntad política y de la armonización de los marcos reguladores que desarrollen los países interesados.

En Colombia, el último trimestre de 2009 estuvo caracterizado por un racionamiento programado de gas natural. En consecuencia, sólo 5% de la producción total de gas se destinó a la exportación hacia Venezuela, situación que se debió, fundamentalmente, al aumento de la demanda para las plantas de energía térmica que debieron entrar a funcionar ante la disminución de la generación hidráulica a causa del fenómeno de El Niño por el que atravesó Colombia. Para suplir la demanda por energía eléctrica en nuestro país, además de restringir el envío de gas a Venezuela se decidió también hacer algunas sustituciones de gas natural por combustibles líquidos en algunas de las plantas térmicas del interior.

El comercio exterior en cuanto a petróleo y gas ha llegado hasta la interconexión gasífera entre Colombia y Venezuela y a las exportaciones de petróleo, que si bien representan buena parte de las exportaciones tradicionales, en volumen sólo son 5% de la producción, ya que el resto es usado para el consumo interno.

REFLEXIONES FINALES

Sin duda, Colombia ha desarrollado una política muy activa para fortalecer los sectores de minería y energía con miras a mantenerlos como parte de la punta de lanza de las exportaciones nacionales y hacer de ellos motores del desarrollo económico del país. De acuerdo con esta premisa, conviene hacer las siguientes reflexiones:

- ♦ Las políticas de integración energética lanzadas por Estados Unidos en los años 1990, en la Iniciativa de las Américas, han encontrado eco en algunos países, entre ellos Colombia, mientras que otros, debido al distanciamiento político con Estados Unidos, han venido fortaleciendo nuevos mecanismos de integración sin la presencia del país del norte. Esta tendencia está liderada por Venezuela y a ella concurren Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Argentina y, en alguna medida, Brasil.
- ♦ El proceso de globalización ha fomentado el incremento del comercio internacional de los energéticos, y dentro de este, el intercambio de energía en nuevas formas como el gas licuado o las nuevas interconexiones eléctricas. Vivimos en una región con mayor interconectividad energética por la presencia de nuevas redes físicas de diverso tipo. Esta tendencia parece que va a incrementarse hacia el futuro: nuevos gasoductos, interconexión con Centroamérica, entre otros.
- ♦ Colombia, como aliado estratégico de Estados Unidos, es fundamental en materia energética regional y por ello el auge de la inversión extranjera en hidrocarburos no se puede ver como un hecho aislado o producto sólo de las políticas internas. Las diferencias de Estados Unidos con Venezuela fortalecen el interés de ese país por el nuestro, especialmente en lo energético.
- ♦ Las exportaciones energéticas colombianas ocupan hoy el primer renglón de la balanza comercial del país. Este hecho permite concluir que lo que suceda en este sector será fundamental para el crecimiento de la economía y para los intereses fiscales nacionales y locales, por medio de las regalías.
- ♦ Lo ambiental y lo social forman parte de la agenda energética, en la medida en que los proyectos del sector tienen alto impacto y afectan de manera directa a las comunidades. Ello puede ser el talón de Aquiles de la política estatal en esta materia.
- ♦ La transformación real en el manejo de las regalías, que incluya la redistribución regional más equitativa de los recursos y el desarrollo de un esquema de planeamiento que defina de la manera más participativa posible las prioridades regionales y elimine de una vez por todas la exagerada corrupción en el manejo de estos recursos, resulta

indispensable para que se de una verdadera contribución al desarrollo y a la equidad social.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo entre la Comisión de Regulación de Energía y Gas de Colombia (Creg) y la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos de Panamá (Asep). Recuperado el 2 de noviembre de 2010 del sitio web de la Comisión de Regulación de Energía y Gas http://www.creg.gov.co/html/cache/gallery/GC-1/G-4/Resolucion_panama.PDF
- BANCO MUNDIAL Y CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL. 2010. Doing Business en Colombia. Recuperado el 2 de noviembre de 2010 del sitio web en español del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional.
- BEHRE DOLBEAR GROUP INC - MINERALS INDUSTRY ADVISORS. 2010. Ranking of countries for mining investment. Recuperado el 2 de noviembre de 2010 del sitio web de Behre Dolbear Group Inc. <http://www.dolbear.com/Publications/CountryRankings.pdf>
- CASTRO, G. 2004. Petróleo, gas y Plan Puebla Panamá. Recuperado el 2 de noviembre de 2010 del sitio web de Ecoportal. http://www.ecoportal.net/Temas_Especiales/Politica/Petroleo_Gas_y_Plan_Puebla-Panama
- COMPAÑÍA DE EXPERTOS EN MERCADOS S.A. E.S.P. XM. 2008. Informe anual de operaciones.
- . 2009. Informe anual de operaciones.
- COMUNIDAD ANDINA (CAN). 2002. Decisión 536 Marco General para la interconexión subregional de sistemas eléctricos e intercambio intracomunitario de electricidad. Recuperado el 2 de noviembre de 2010 del sitio web de la Comunidad Andina. <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d536.HTM>
- CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. 2001. Cooperación regional en el sector energía. Recuperado el 2 de noviembre de 2010 del sitio web de la Cumbre de las Américas. <http://www.summit-americas.org/Energy/energy-spanish.htm>
- DUQUE, B., E. GONZÁLEZ Y L. CALLE. 2009. Política de administración del recurso minero. Ministerio de Minas y Energía. Recuperado el 2 de noviembre del sitio web de la Unidad de Planeación Minero Energética (Upme).
- . 2009. Política de mejoramiento de la productividad y la competitividad del sector minero. Ministerio de Minas y Energía. Recuperado el 2 de noviembre del sitio web de la Unidad de Planeación Minero Energética (Upme).

DUQUE, B., E. GONZÁLEZ Y L. CALLE. 2009. Política de promoción del país minero. Ministerio de Minas y Energía. Recuperado el 2 de noviembre del sitio web de la Unidad de Planeación Minero Energética (Upme).

INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA COLOMBIA PANAMÁ S.A.-ICP. Agosto 2008. Acta de intención de los presidentes de la República de Colombia y de Panamá. Recuperado el 2 de noviembre de 2010 del sitio web de Interconexión Eléctrica Colombia Panamá S.A. http://www.interconexioncp.com/archivos/archivosAdjuntos/025_Acta%20de%20Intencion%20de%20los%20Presidentes%20de%20Colombia%20y%20Panama.pdf

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. 2010. Regla fiscal para Colombia. Recuperado el 2 de noviembre de 2010 del sitio web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. 2006. Examen de las políticas comerciales de Colombia. Recuperado el 2 de noviembre de 2010 del sitio web del Banco Mundial. www.wto.org.tw/SmartKMS/fileviewer?id=87645

THE FRASER INSTITUTE. 2010. Economic Freedom of the World. Annual Report. Recuperado el 2 de noviembre de 2010 del sitio web de The Fraser Institute.

———. 2010. Global Petroleum Survey. Recuperado el 2 de noviembre de 2010 del sitio web de The Fraser Institute. <http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/global-petroleum-survey-2010.pdf>

———. 2010. Survey of Mining Companies 2009/2010. Recuperado el 2 de noviembre de 2010 del sitio web de The Fraser Institute.

WORLD ECONOMIC FORUM. 2010. The Global Competitiveness Report 2010-2011. Recuperado el 2 de noviembre de 2010 del sitio web del World Economic Forum.

PAGINAS WEB

<http://espanol.doingbusiness.org/reports/subnational-reports/colombia>

<http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/economic-freedom-of-the-world-2010.pdf>

<http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/miningsurvey-2010update.pdf>

<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/DOCUMENTO%20REGLA%20FISCAL%20PARA%20COLOMBIA.pdf>

<http://www.simco.gov.co/Simco/Portals/0/archivos/ADMINISTRACION.pdf>

<http://www.simco.gov.co/simco/portals/0/archivos/PRODUCTIVIDAD.pdf>

<http://www.simco.gov.co/simco/portals/0/archivos/PROMOCION.pdf>

<http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>

OTRAS PÁGINAS WEB CONSULTADAS

Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). www.aladi.org

Organización Latinoamericana de Energía. www.olade.org

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (Iirsa). www.iirsa.org

Retos actuales de la política migratoria colombiana

Javier Ignacio Niño C.

Las personas inmigrantes pueden convertirse en pieza clave de la recuperación de la economía mundial, pues está demostrado que su aporte no se da solamente en las naciones donde trabajan, sino en sus países de origen, a través de las remesas y la inversión local.

Naciones Unidas. *Informe de desarrollo humano*, 2009.

El contexto global actual ha creado nuevas condiciones para la inserción de Colombia en el sistema internacional. Comprender este escenario y articularlo a la política exterior le permitirá al país su posicionamiento¹ global. No obstante, este aspecto no se deslinda de la relación con el entorno, pues comprende la manera como se relaciona el gobierno colombiano con sus homólogos de los países vecinos y qué factores, como el conflicto armado o las tensiones diplomáticas, afectan la dinámica internacional del estado colombiano, en lo mundial y lo regional.

Estos factores son fundamentales para comprender la emigración, porque el *posicionamiento* internacional del país refleja la percepción que de Colombia se tiene en el exterior e incide en el tratamiento dado a sus

1 Nota del editor. Debe entenderse que en la disciplina de las relaciones internacionales se habla de la posición que un país ocupa, para referirnos a su ubicación en el espacio o en las prioridades de los otros actores internacionales o en las estadísticas globales. Por otra parte, se habla de *posicionamiento* cuando se trata de precisar las aspiraciones de países, productos, ideas o procesos, por ocupar posiciones más importantes en los escenarios internacionales. En ese sentido, el posicionamiento, que corresponde a un proceso, es más dinámico que la posición, que se ocupa o se asume en asuntos específicos de la vida internacional.

nacionales, tanto en los pasos de frontera como dentro de los estados. Afecta también la relación de la población emigrante con el gobierno colombiano, específicamente ante las misiones diplomáticas en el exterior y las entidades rectoras de la política migratoria en Colombia. Un ejemplo de esta situación es el hecho que de los cerca de doscientos países actuales en el mundo, sólo cincuenta y cuatro no exigen visa a los colombianos (Iata y Henley Partners, 2010), dato que sirve para medir la imagen que se tiene del país en el exterior y sus consecuencias directas para la población colombiana.

En el ámbito global, el estado colombiano, por su débil injerencia mundial, sufre el efecto periférico de la crisis económica, por lo que es inexacto señalar que el país se encuentra *blindado* ante los ciclos económicos globales. Es evidente que la economía nacional se encontraba desprovista de planes de contingencia para responder a los efectos de la recesión mundial; esta tesis se puede corroborar al mirar en detalle la disminución, a consecuencia de la crisis, de exportaciones diferentes a las de materias primas como el carbón o el petróleo. Por tanto, es necesario acudir al origen del problema, la quiebra financiera estadounidense, que empezó a gestarse a partir del segundo semestre de 2008 y que en el tercer trimestre del mismo año expandió gradualmente sus efectos por Europa, Asia, África, Oceanía y América Latina.

Esta situación aquejó directamente a la población emigrante. En efecto, la recesión generó un desempleo generalizado en los países receptores de migración económica, que para muchos inmigrantes incidió en la reducción de sus horas de ocupación, en la disminución del ingreso y, en algunos casos, llevó a la pérdida del trabajo, todo ello en proporciones superiores a la población nativa. Dicha circunstancia hizo que en los países de destino empezaran a tomarse medidas proteccionistas y que las banderas del nacionalismo se enarbolaran más agitadamente. Se adoptaron políticas que restringen o anulan el ingreso de contingentes de inmigrantes, con un acento especial en los poco calificados y provenientes de países en guerra o con ingresos per cápita bajos. En respuesta, para la población aborígen de los países desarrollados se crearon programas tendientes a fomentar el empleo y financiar el emprendimiento.

Ante este contexto con efectos en muchos campos, incluida la emigración, el gobierno nacional continuó adscrito a una visión conservadora de la política exterior colombiana. En este sentido, la predilección por mantener excelentes relaciones con Estados Unidos, así no haya una respuesta

recíproca, ocupó el mayor interés de las administraciones del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006; 2006-2010); segundo, se privilegiaron las relaciones diplomáticas con los países europeos a partir de la tradición; se dejó en tercer plano el compromiso constitucional de la integración latinoamericana y en el orden regional se imponían los intereses nacionales. A lo cual se añade que la relación con las potencias emergentes o el *posicionamiento* estratégico del país se estudian con demasiada cautela. Posturas todas cuya consecuencia fue el aislamiento de Colombia en relación con las actuales tendencias globales y regionales.

En este sentido, la respuesta colombiana en el ámbito internacional no correspondió a ninguna de las cuatro grandes tendencias mundiales que tienen estrecha relación con el país. Primero, el nuevo milenio trajo un escenario multipolar, en el que Estados Unidos trata de recuperar su hegemonía mundial en desmedro de su tradicional control hemisférico; segundo, económicamente emergen países como China, India, Brasil y Sudáfrica, que además quieren que esta situación se traduzca en *posicionamiento* internacional; tercero, en América Latina reaparece la izquierda populista que considera en diferentes grados la situación colombiana y su postura ideológica liberal como un obstáculo a la unificación regional; por último y de manera más reciente, la aprobación del Tratado de Lisboa proyecta a la Unión Europea como un actor internacional con funciones claramente determinadas de fortalecer la gobernanza mundial².

Sobre estas tendencias, la crisis económica que afecta en primer plano a los países occidentales de alta renta per cápita y que se irradia hacia sus zonas de influencia, lleva consigo el empeoramiento paulatino de las condiciones de vida así como tensiones entre la población y las administraciones nacionales. Un reflejo de esta situación es el caso de Colombia,

2 La Unión Europea promoverá la gobernanza mundial mediante el fortalecimiento de los organismos de las Naciones Unidas y haciendo eco de las decisiones de estas instituciones. Aspecto que constituye el fortalecimiento multilateral para resolver conflictos internos, limítrofes, comerciales o los derivados de la emigración; en este último aspecto, busca acuerdos de readmisión por medio de los tratados comerciales en tránsito a cuarta generación. Para el caso están los países andinos que, ante el anhelo de una firma rápida, han negociado individualmente, sin considerar las implicaciones de esta concesión en materia de retorno, entre otras múltiples consecuencias. Con más reticencia, se negocia con el bloque regional del Mercosur; por último, encontramos la negativa de países latinoamericanos vinculados al populismo socialista, que han rechazado a corto plazo la negociación de estos acuerdos.

que no ha podido conseguir la ratificación del tratado de libre comercio por parte de Estados Unidos. Allí, el peso de la recesión hace que grupos de interés internos, como los sindicatos, presionen para que el Congreso no ratifique este acuerdo a corto plazo. Esta situación se vuelve aún más compleja con las denuncias por violaciones de derechos humanos, pese a la voluntad gubernamental por contrarrestarlas, aspecto que contribuye también al retraso en la ratificación. En general esta muestra de proteccionismo comercial se complementa en lo laboral con restricciones a la movilidad internacional.

Inmersa en este escenario, la emigración colombiana en situación irregular es muy vulnerable. En cuanto a los flujos regulares, quienes poseen este estatus cada vez encuentran más dificultades para mantenerse dentro de la legalidad, porque la regularidad está directamente vinculada con tener un empleo, de preferencia permanente. Al estar fuera de la vida laboral empiezan a presentarse problemas relacionados con la subsistencia y el apoyo por medio de las remesas a sus familiares en el país, circunstancia que repercute directamente en el empobrecimiento de la sociedad de origen y es campo fértil para el crimen transnacional.

En el contexto microeconómico de los países receptores,

se despiden a personal sobre todo de los sectores menos calificados, que es donde prima la ocupación inmigrante y ello ocasiona la pérdida del ingreso de miles de hogares, situación que se hará más compleja en las regiones de origen que concentran la mayor población emigrante que para el caso de Colombia se encuentran localizadas en el Valle del Cauca, los departamentos del Eje Cafetero, Antioquia, Cundinamarca y Bogotá; aunque para la capital de la república la alta densidad demográfica hará menos perceptible este impacto (Bolaños, 2009).

CARACTERIZACIÓN DE LA EMIGRACIÓN COLOMBIANA

Establecer el número de colombianos en el exterior es muy difícil; las organizaciones no gubernamentales que trabajan el asunto migratorio estiman una población en el exterior superior a los cinco millones de personas. Las cifras oficiales más recientes, por su parte, corresponden al Censo de población de 2005. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), entidad encargada del Censo, empezó a presentar los resultados a partir de mayo de 2006, cuando estableció que el núme-

ro de residentes fuera de Colombia correspondía a 3'337.107 personas, mientras que la cantidad de las que habitualmente residen en el territorio nacional es de 41'242.948³. Entre 2005 y 2008 se estimó que hubo cerca de 700.000 migrantes, a partir del diferencial de salida y retorno, aun cuando no existe un sistema de registro total que suministre este dato con fidelidad. Respecto al número de inmigrantes, el Censo cuantificó en 90.469 las personas de origen extranjero en Colombia. Sin embargo, para el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) el número de personas de nacionalidades diferentes a la colombiana que residían en el país a marzo de 2006 estaba conformado por 26.606 residentes y 91.923 temporales⁴. En cuanto a la migración en términos regionales, las zonas del país que ese año presentaban los mayores índices de emigración eran el Valle de Cauca, con 24,1%, Bogotá, con 18,7%, Antioquia, con 11,9%, Risaralda, con 7,8% y Atlántico, con 6,6% (Dane, 2006). La tabla 1 presenta el porcentaje de población colombiana residente en el exterior, por países de destino, en 2006.

Este alto número de emigrantes puede llegar a comprender entre 8% y 10% del total de la población colombiana. Pero, ¿cómo se ha llegado a esta dimensión de la emigración? Hay que anotar, primero, que desde la década de 1970 Colombia ha sido exportador de mano de obra. Como se observa en la tabla 1, la emigración colombiana incluye países como Estados Unidos o España, en donde el número de personas que permanecen en situación irregular es incierto, y donde gran parte de la población emigrante podría denominarse como de carácter económico, ya que la principal motivación ha sido la búsqueda de ingresos y oportunidades. Otro porcentaje difícil de estimar es el de las personas que salen del país huyendo de la violencia

3 Aunque los resultados del Censo tienen carácter oficial, conviene aclarar que la pregunta sobre emigración comprendía un rango de cinco años. Por tanto, la cantidad consolidada desconoce un porcentaje importante de emigrantes que viajaron en un periodo anterior al estimado en el registro. Respecto al número de emigrantes, el portal electrónico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, consultado a julio de 2006, estimaba a sus nacionales en 4'243.208 personas, de los que en los consulados colombianos se encontraba registrado un porcentaje cercano a 12%. Igualmente, entre mayo de 2004 y junio de 2006, fecha posterior al cierre del Censo, el Banco de la República, restando el número de colombianos que salió frente al que regresó y que fueron registrados en los puestos fronterizos y aeropuertos internacionales por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), calculó que en el exterior se habían quedado 602.481 personas.

4 Cifras presentadas en el Dane, en junio de 2006 por parte del DAS.

TABLA 1

PORCENTAJE DE COLOMBIANOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR, POR PAÍSES DE DESTINO, 2006

TOTAL NACIONAL	PORCENTAJE
Estados Unidos	35,4
España	23,3
Venezuela	18,5
Otros	13,9
Ecuador	2,4,
Canadá	2,2
Panamá	1,3
México	1,1
Australia	1,0
Perú	0,5
Bolivia	0,1
Total	100

Fuente: Dane, 2006.

política o por las secuelas que deja la lucha contra las drogas en zonas de frontera, situación que ha incrementado el número de solicitantes de asilo y refugio en los países vecinos.

Esta situación debe relacionarse con una caracterización más detallada de la emigración colombiana, que para efectos de comprensión definiremos en cuatro ámbitos. El primero corresponde a la localización geográfica basada en diferentes demandas. Ante todo, existe una emigración hacia estados donde el poder adquisitivo en relación con Colombia trae dividendos económicos; igual ocurre con el interés de cursar estudios superiores, como es el caso de Estados Unidos y España. Existe también interés creciente por países de renta media como Chile y Costa Rica, que pueden suplir la necesidad de ingresos similares a los de Colombia y resolver la carencia de seguridad física y de inversión. Por otra parte se encuentra el entorno relacionado con las circunstancias que rodean el conflicto armado y que obliga a miles de personas en zonas de frontera a buscar refugio en países limítrofes, aumentando las tensiones diplomáticas, como es el caso con Ecuador, Panamá y Venezuela.

El segundo ámbito corresponde a las causas que motivan la salida del país. Aquí encontramos desde motivaciones económicas o académicas hasta las que dependen de la reagrupación familiar o de las posibilidades de obtener empleos específicos. Este aspecto es fundamental, porque si las verdaderas causas de la emigración se identifican, acto seguido se puede analizar su impacto y, posteriormente, se actúa en la promoción de lo benéfico y se confronta lo problemático. Este tipo de análisis aún es muy pobre en el país y de hacerse daría réditos a la emigración y al desarrollo de las regiones expulsoras de población hacia el exterior.

El tercero se refiere a un proceso de acomodamiento estratégico ante la crisis o el endurecimiento de las condiciones migratorias. Ante esta problemática, la población colombiana en condición de regularidad, y aún en irregularidad, pero con experiencia de residir en otros países, se plantea emigrar a estados con un régimen de migración selectiva como Canadá o Australia. Del mismo modo, quienes han adquirido el permiso de residencia, la ciudadanía comunitaria o la movilidad laboral dentro de la Unión Europea, toman decisiones que los llevan a ubicarse en estados que ofrezcan mejores condiciones, es decir en países similares pero con condiciones más favorables, tal como puede suceder con el tránsito de España a Inglaterra o Bélgica. Este caso se presenta también en la movilidad interna en grandes países como Estados Unidos, es decir el traslado de unos estados de la Unión Americana a otros. Ambas estrategias, una internacional y otra doméstica, son expresiones de esta tendencia que representa una alternativa al retorno a Colombia. Esta hipótesis se corrobora con la nula aceptación que ha tenido la propuesta de retorno voluntario para población en situación regular pero desempleada en España. Porque lo más difícil para un inmigrante es obtener su regularidad o documentos de residencia y trabajo. Hay que recordar que adversidades peores a la actual fueron las que motivaron la salida del país, y los migrantes no manifiestan el deseo de regresar simplemente por la crisis económica, condición que ha sido permanente para muchos indocumentados.

El cuarto ámbito surge como respuesta a las políticas restrictivas en los países de destino y que afecta directamente a la emigración en situación de irregularidad o indocumentada. La mayor muestra de esta postura es la Directiva de retorno de la Unión Europea, que se hará efectiva a partir de 2011 ó 2012, de acuerdo con la incorporación legislativa de los estados

miembros, y que ya cuenta con fondos específicos para centros de internamiento y expulsiones.

Respecto a Estados Unidos, la carencia de una reforma migratoria integral y el surgimiento de legislaciones con tintes xenófobos empieza a presentarse de diversas maneras: la ley SB1070, promulgada el 23 de abril de 2010 en el estado de Arizona, que criminaliza la inmigración; la iniciativa del procurador general de la Florida y candidato republicano a la gobernación estatal, Bill McCollum, que propone “que los inmigrantes indocumentados se enfrentan a un máximo de 20 días de prisión y para los que cometan los mismos delitos que los residentes legales, le permite a los jueces imponer condenas más severas”⁵; o la propuesta del senador republicano por Carolina del Sur, Lindsey Graham, a la que se han sumado los senadores Mitch McConnell, John McCain y John Kyl, de Arizona, Jeff Sessions, de Alabama, y Chuck Grassley, de Iowa, que proponen una modificación a la Enmienda 14 de la Constitución estadounidense, fuente principal de los derechos civiles, que consistiría en negar la nacionalidad automática a los hijos de inmigrantes indocumentados⁶.

Estas medidas, tanto en la Unión Europea como en Estados Unidos, ponen en evidencia el endurecimiento de las políticas migratorias, configurando una situación similar a la que se presenta por las deportaciones desde países como Estados Unidos y otros estados de tránsito a la Unión Americana, como México. En este sentido, ningún país de la región cuenta con la aceptación tácita del principio de soberanía de los países, incluyendo a los receptores de migrantes; por tanto, este escenario no llega más allá de la denuncia mediática o de comunicados de poca difusión dentro de la sociedad civil transnacional, conformada principalmente por asociaciones de inmigrantes, que no han podido constituirse en un factor real de poder en los países de destino.

5 Cristina Silva / *St. Petersburg Times*. 2010. “Bill McCollum revela controversial plan contra inmigración ilegal”. 11 de agosto de 2010. En <http://www.elnuevoherald.com/2010/08/11/781359/bill-mccollum-revela-controversial.html>

6 Sergio Muñoz Bata. 2010. “Rumbo perdido”. *El Tiempo*. 9 de agosto de 2010. En www.eltiempo.com/opinion/columnistas/sergiomuozbata/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERIOR-7852508.html

Este último aspecto nos remite a un nuevo fenómeno en el ámbito migratorio: el del retorno, condición que comprende un universo amplio y heterogéneo. Ello porque abarca desde personas jubiladas que quieren hacer rendir más sus mesadas, por el cambio de moneda o porque la pensión sufraga sus gastos de mejor manera en el país de origen; hasta niños antes reagrupados que ahora retornan sin sus padres al país por falta de recursos para mantenerlos en el exterior o por otras causas como la desadaptación o la asimilación de comportamientos no aceptados por los padres. Regresan también desempleados o personas en situación de quiebra económica, y las deportadas, que constituyen una constante. Este retorno incluye así mismo a egresados de programas de posgrado, personas que cumplen penas de prisión o quienes vuelven con recursos e ideas de emprendimiento.

En atención a este segmento de la población, en 2009 se creó en Colombia, como parte de la Política integral migratoria, el Plan de retorno positivo (PRP), en el que participan once entidades públicas y privadas. Este programa promueve el empleo o el emprendimiento para la población colombiana que retorna al país. A 2010 existen dos Centros de referencia y orientación para retornados del exterior (Crore). La alcaldía de Bogotá, en convenio con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), crearon el programa Bienvenido a casa. Un segundo centro comenzó a operar en Pereira, en el departamento de Risaralda, con el nombre de Bienvenido a mi tierra; estas experiencias empiezan a ser estudiadas por las autoridades de otras regiones, en donde el fenómeno del retorno está surgiendo con mayor intensidad.

CULTURA POLÍTICA DE LA EMIGRACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE UNA SOCIEDAD CIVIL TRANSNACIONAL

Uno de los objetivos principales de la actividad del Ministerio de Relaciones Exteriores debería ser el incremento del peso político de los emigrantes en los países de residencia y su incidencia en la política exterior colombiana. El programa Colombia nos une ha tenido avances significativos en la promoción de asociaciones y en la creación de un diálogo permanente con las colonias colombianas en países como España, Estados Unidos e Inglaterra, y con menor incidencia en los limítrofes. En esos últimos, una de las causas que ha dificultado este proceso ha sido la tensión interestatal.

En este sentido, se debe tener en cuenta la complejidad que implica articular la población colombiana en el exterior, que además de ser muy heterogénea incide en muchos ámbitos de la vida nacional. Sin embargo, en esta esfera existe un potencial que abre un nuevo campo de acción: la participación política local de los emigrantes en los países de destino, como es el caso previsto de España. Hay que tener en cuenta que este aspecto guarda estrecha relación con la cultura política de la sociedad emigrante.

De esta manera, las manifestaciones más visibles en este ámbito son las asociaciones de inmigrantes de origen colombiano, creadas en su gran mayoría como una forma de subsistencia; existen desde luego otras de carácter filantrópico, que orientan recursos de la cooperación al desarrollo hacia el país o a países culturalmente similares y a los que se accede mediante la convocatoria pública de los gobiernos receptores. Este hecho ha generado la evolución del escenario nacionalista hacia el *paninmigrante*.

Esta transformación no es óbice para que sigan surgiendo pequeñas organizaciones no gubernamentales alrededor de un interés puntual, incluso familiar, en desmedro de la construcción de poder de los colectivos. A este fenómeno, que dificulta la participación de los inmigrantes de origen colombiano, se suma la rivalidad existente entre las asociaciones que agrupan sectores de las colonias colombianas en ámbitos locales en Londres, la zona triestatal de Nueva York, New Jersey y Connecticut, Madrid, Roma o Ciudad de México. En estos casos el protagonismo e, incluso, la promoción de liderazgos perpetuos y las alianzas con sectores estratégicos en el país y en el exterior intentan remedar las estructuras de poder en Colombia y fortalecerlas con subordinaciones externas. Se corre el riesgo de que estas organizaciones se conviertan en agencias de los partidos, mediación que se hará más evidente en las elecciones locales en los países de destino, como en España. En estos casos, el hecho de no planear la manera de articularse a los procesos electorales mediante enfoques o programas que incluyan la suma de intereses de la población emigrante, sin distingo de nacionalidad, puede derivar en la militancia sin beneficios para los colectivos extranjeros.

Una manera de contribuir a generar espacios de liderazgo y participación es la posibilidad de que en las delegaciones consulares existan uno o dos cargos elegidos entre la población inmigrante adscrita a la circunscripción consular. Igualmente, tener cuerpos colegiados elegidos en esos

mismos espacios, que sirvan de consejos consultivos, como en México, en donde esos entes son tenidos en cuenta, incluso, para la formulación de los planes nacionales de desarrollo.

De no ser así, en los estados huésped se reproducirá el esquema clientelar, porque las directivas tenderán a afiliarse a sus agrupaciones a los partidos políticos de los países de destino. Sin embargo, este escenario político, orientado de otra manera, hacia los objetivos comunes de los inmigrantes, podría promover el fortalecimiento político de la emigración colombiana y su vinculación con otros colectivos en el exterior. Así mismo, las colonias de emigrantes se podrían articular como grupos de presión, incentivar la participación mediante herramientas virtuales y ganar visibilidad como una minoría influyente ante la sociedad de destino.

Los elementos anteriores, en su conjunto, podrían permitir a los colombianos en el exterior consolidar una sociedad civil transnacional, con posibilidades de acceder, a mediano plazo, a escaños en cuerpos legislativos como el Parlamento Europeo o el Congreso de Estados Unidos, dado el creciente número de emigrantes que posee doble ciudadanía, comunitaria o estadounidense.

Esta capacidad electoral puede buscar también el desarrollo de políticas benéficas para los emigrantes y sus familias en Colombia. Pero el mapa de relaciones existentes dentro de las colonias colombianas en el exterior, con contadas excepciones, da cuenta de una sociedad atomizada, con un alto grado de personalismo, con directivas de organizaciones que agrupan necesidades de afecto y colaboración inmediata, más que un proyecto político a largo plazo.

En muchos casos parece que la motivación principal de la asociación sea recrear la nostalgia y los comentarios reiterados de las vicisitudes de vivir en la distancia, que aprovechando la suma de voluntades generosas se convierte, anual o semestralmente, en obras filantrópicas para algunas regiones de Colombia. Aun cuando estas actividades unen a la comunidad alrededor de asuntos específicos, lo que requieren las colonias colombianas en el exterior son bases más sólidas para convertir al colectivo en un grupo de interés que proponga políticas, por ahora locales, ante procesos electorales como el español, para que hagan posible el acceso a instancias de toma de decisión a mediano plazo. No obstante, para que esta pretensión se materialice, el proceso debe ser paralelo al de colectivos de otras nacionalidades.

La conciencia de su propia valía por parte de la población colombiana en países de alta renta per cápita, con democracias modernas y posibilidades de promover el desarrollo en Colombia, debe tener en cuenta la situación de los refugiados en los países fronterizos. Sus intereses en el campo migratorio deben comprender, a más de sus necesidades locales y en relación con el país, el fenómeno de la emigración forzada y transfronteriza a causa de la violencia, tópico que trataremos a continuación.

LA RELACIÓN CON LOS PAÍSES VECINOS Y LA EMIGRACIÓN FORZADA

En cuanto a la emigración a los países fronterizos, es conveniente señalar que ha sido muy poco estudiada y es a la que menos recursos otorga el gobierno nacional. La tirantez en las relaciones diplomáticas y la tensión fronteriza han ido en desmedro de millares de emigrantes forzosos, que no han recibido la atención adecuada ni de las autoridades nacionales ni en los países vecinos. En este contexto, la “porosidad de las fronteras” posibilita el tránsito y el escondite de los grupos insurgentes en las zonas limítrofes, facilita el contrabando de mercancías y combustibles, el paso ilegal de armas y municiones y el narcotráfico. Permite también el tránsito de inmigrantes indocumentados a través de los distintos pasos fronterizos, situación que ha obligado a Colombia y algunos países vecinos a militarizar las fronteras.

Esta estrategia de seguridad comprende el blindaje fronterizo, que incluye a los emigrantes como un factor que crea tensiones y conflictos en las relaciones con los estados limítrofes. A este elemento se suma la identificación negativa de los migrantes colombianos, que en algunos casos se asocian con organizaciones criminales, percepción que hace más vulnerable a los de bajos recursos, principalmente ante manifestaciones de xenofobia y estigmatización por parte de los nacionales de los países receptores, de sus medios de comunicación y, en algunos casos, de sus autoridades. En este sentido, la *securitización* de la inmigración tiene relación con las amenazas tradicionales a la seguridad nacional. Esta impresión se relaciona directamente con los estereotipos que se tienen de la población inmigrante de origen colombiano, asimilándola a minoría étnica, pobreza, delincuencia, prostitución, narcotráfico o propagación del conflicto armado, etc. (Lara, 2006).

Es importante anotar al respecto que quienes emigran forzosamente pertenecen a todos los niveles culturales y a diversos estamentos económicos. Su inserción en la sociedad que los recibe depende en gran parte de su capital humano y de los recursos con que cuentan a la hora de instalarse en esa nueva sociedad. No obstante, para este caso, el derecho internacional garantiza la igualdad ante la ley de la población que solicita el estatus de refugiado. En este orden de ideas, la respuesta a la emigración forzada por parte de los países vecinos debería ser la asistencia humanitaria, dentro de sus posibilidades, derecho que no se puede distorsionar en una persecución de carácter castrense.

En general, esta situación es la resultante de la correlación entre la petición del gobierno colombiano de acorralar a los insurgentes en las zonas limítrofes y la de los nacionales de los estados fronterizos, de militarizar las fronteras, como una respuesta para evitar la expansión del conflicto armado colombiano y el ingreso de personas desde Colombia, a consecuencia de los enfrentamientos y la lucha contra el narcotráfico. Esta segunda acción se corresponde con los pronunciamientos de los gobiernos vecinos, como víctimas de la expansión de los hostigamientos armados que, insisten, corresponden a un problema interno del estado colombiano.

Dicha percepción ha llevado a que un sector de los gobiernos vecinos plantee una supuesta neutralidad frente a los actores armados legales e ilegales colombianos, pese a que el gobierno de Colombia denomina a los alzados en armas como delincuencia organizada, estrechamente vinculada al narcotráfico y adscrita a listas internacionales que los declaran como terroristas. Esta postura frente a la insurgencia por parte de los estados limítrofes suele aparecer cuando la seguridad nacional sirve para ocultar problemáticas de orden doméstico en dichos países o cuando se trata de promover el nacionalismo en periodos preelectorales.

De este modo, los factores anotados inciden directamente en la emigración forzada desde Colombia. En particular, a causa del conflicto armado, por el que miles de personas son expulsadas hacia los países limítrofes. Este fenómeno ha fluctuado desde finales de la década de 1990 y se ha mantenido constante en la última, periodo en el que el flujo de migraciones forzadas por la violencia colombiana hacia Ecuador, Panamá y Venezuela ascendió exponencialmente. La capacidad de respuesta institucional por parte del estado colombiano para proteger a sus nacionales en calidad de desplazados

antes de cruzar las fronteras, y la de los países vecinos para atender a los inmigrantes procedentes de Colombia, se han visto excedidas en ambas partes. Establecer cantidades es muy difícil, porque dependiendo de qué lado de la frontera se denuncie hay implícita cierta carga ideológica y porque, además, los refugiados tratan de permanecer tan inadvertidos como puedan, por temor a las autoridades del país receptor e, incluso, a las colombianas.

No obstante, en materia de refugio es conveniente señalar que en Brasil, Ecuador, Venezuela y Panamá hay alrededor de 600.000 personas refugiadas, de las cuales más de 282.000 son niñas, niños y adolescentes (SJR, 2010). Venezuela es el primer receptor, con cerca de 200.000 personas, principalmente víctimas del conflicto armado, como lo declaró Mohamed Alwash, representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Venezuela (VTV, 2010); Ecuador es el segundo destino de la población colombiana en busca de refugio en la región: a abril de 2010 se habían reconocido 53.000 refugiados de origen colombiano y 135.000 inmigrantes con algún tipo de protección internacional (EFE, 2010), seguidos en cantidad por los que han llegado a Panamá, Brasil y Perú.

La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) ha señalado persistentemente en sus informes de los últimos años que Colombia es uno de los países que registra los mayores índices de población desplazada por la violencia en el mundo, con un número creciente de personas susceptibles del estatus de refugiado. En numerosos casos cabría también la aplicación de un enfoque diferencial, por variables étnicas (poblaciones negras e indígenas). Es paradójico que los indígenas, poblaciones tradicionales anteriores a los estados-nación, deban padecer ahora esta problemática debido a la violencia creciente en sus territorios.

En este sentido, se enfatiza en la causalidad existente entre el desplazamiento forzado interno y la emigración forzada transfronteriza. Por tanto, es urgente desarrollar acciones para evitar la violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario (DIH), y muy especialmente el destierro de millares de personas de sus regiones de origen. Del mismo modo, en cuanto a quienes solicitan refugio, los estados receptores deberían acoger a estas víctimas de acuerdo con el derecho internacional para los refugiados.

En consecuencia, la atención a las personas que han debido huir del país para defender su integridad debe tener en cuenta que el derecho de los refugiados establece las normas para determinar la condición jurídica y el trato humanitario en los países anfitriones. El artículo 1° de la Convención sobre el estatuto de los refugiados, y el Protocolo del Estatuto de los refugiados definen al refugiado como cualquier persona que tenga:

Fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él⁷.

Ante la magnitud de este fenómeno, en 2004 se adelantaron varias reuniones⁸ entre los gobiernos y la sociedad civil de las tres subregiones latinoamericanas, con ocasión del XX aniversario de la Declaración de Cartagena que amplía la definición de refugiado y refugiada⁹, y para encontrar soluciones duraderas en esta materia. Dichas reuniones condujeron a la adopción de la Declaración y Plan de acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina, suscrito en la Ciudad de México el 16 de noviembre de 2004 (Ceballos, 2005). Sin embargo, en 2010 dicho Plan no había logrado el objetivo de reubicar a la población refugiada, en países como Brasil, Argentina, Chile y Paraguay, que fueron los que se mostraron más dispuestos a apoyar en ese entonces esta alternativa. Ello sin desconocer que en 2008 Brasil, Chile y Argentina recibieron ciento veinte refugiados colombianos procedentes de Ecuador (Acnur, 2008).

7 Tomado del Protocolo sobre el estatuto de los refugiados, Nueva York, 31 de enero de 1967, 606 U.N.T.S, 267, en vigor desde el 4 de octubre de 1967.

8 Las reuniones fueron convocadas por los organismos intergubernamentales de la región: el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Consejo Noruego para los Refugiados, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

9 La Declaración de Cartagena sobre los refugiados, firmada en 1984 en Colombia, amplía la definición de refugiado y refugiada, incluyendo la violencia generalizada dentro de los criterios para acceder a la protección y al estatus de refugiado. Las tres subregiones consideradas fueron México-Centroamérica y Cuba; los países del Cono Sur; Colombia-Ecuador-Panamá-Perú-Venezuela.

Por su parte, los estados afectados directamente por la recepción de la población que emigra a causa del conflicto armado colombiano adelantan programas de acuerdo con la coyuntura política interna y no con base en los parámetros que establece el derecho internacional. En tal sentido, las acciones desarrolladas en esta materia en Ecuador, Venezuela y Panamá permiten identificar dos tendencias: la primera plantea que existen unos marcos normativos internacionales (tratados, convenciones y declaraciones) que los estados latinoamericanos han venido adoptando total o parcialmente y que de ser aplicados mejorarían sustancialmente la vida de los refugiados; la segunda establece que hay unas acciones gubernamentales que responden a la coyuntura, es decir, a la agenda del gobierno de turno, a la percepción del fenómeno y a la dinámica de las relaciones entre los gobiernos del país expulsor y el receptor (Tapias, 2006).

LA CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL Y SUS CONSECUENCIAS EN LA EMIGRACIÓN COLOMBIANA

La irrupción de la crisis económica en el tercer trimestre de 2008 en Estados Unidos y su expansión posterior a la Unión Europea (UE) y al resto del mundo transformó las condiciones de vida de millones de personas, entre ellas la de la población de origen colombiano que trabaja y reside en Estados Unidos y Europa. Hablamos de emigrantes que en un alto porcentaje ocupan trabajos poco remunerados y han visto reducirse sus ingresos o están desempleados, hecho que plantea dos graves problemas para los países de origen: la disminución de las remesas, que son el sustento de millones de hogares, y la posibilidad del retorno. Las consecuencias de la crisis para la población nativa son evidentes también; en efecto, en Europa hay cerca de 23 millones de desempleados, es decir uno de cada diez trabajadores del continente. Uno de los países más afectados es España, con más de 4 millones de personas sin trabajo y principal receptor de la emigración colombiana en la UE.

En este contexto la UE debate una política migratoria común, por lo que se espera se adopte medidas proteccionistas de acuerdo con las necesidades de los países, en contra de la emigración extracomunitaria, a excepción de la invitación de personal calificado en las ocupaciones en las que haya escasez, como es el área de las ingenierías o las ciencias de la salud. Estados Unidos comparte una situación similar: “el desempleo

alcanza un 10%, que para la comunidad latina representa un 13% (...) aspecto que tiene mucha relación con el endeudamiento inmobiliario, porque ante la imposibilidad de pago de las hipotecas muchas familias perderán sus viviendas¹⁰. Esta situación ha tenido graves repercusiones también en las familias de los emigrantes en sus países de origen y en sus economías, muy dependientes de las remesas (Niño, 2010).

En consecuencia, los gobiernos de los estados occidentales de alta renta per cápita, afectados por la crisis económica mundial y con altos índices de inmigración, tienden a ceder ante la presión ciudadana que les obliga a tomar medidas proteccionistas, cual es el caso de la restricción a la contratación de extranjeros o el impedir procesos de regularización. El desempleo y la quiebra de las empresas a todo nivel afecta a la población nativa y a la inmigrante, aumentando la tensión por recursos cada vez más escasos como el empleo, las ayudas sociales o los servicios financieros.

Evidencia de este fenómeno es la disminución de las remesas enviadas por la emigración colombiana a sus familias en el país, rubro que a mediados de 2010 llevaba casi dos años de decrecimiento. No obstante, el interés representado por el ingreso y el uso de las remesas familiares lo han convertido en atractivo para la banca y otros sectores de inversión. Hasta ahora, los giros de dinero desde el exterior por parte de los emigrantes representan uno de los aspectos que mayor interés ha presentado en el estudio de la migración internacional. En Colombia son una fuente importante de divisas y pueden constituir el sostenimiento para millares de familias y un apoyo al desarrollo de las zonas de origen de los emigrantes (Bolaños, 2009).

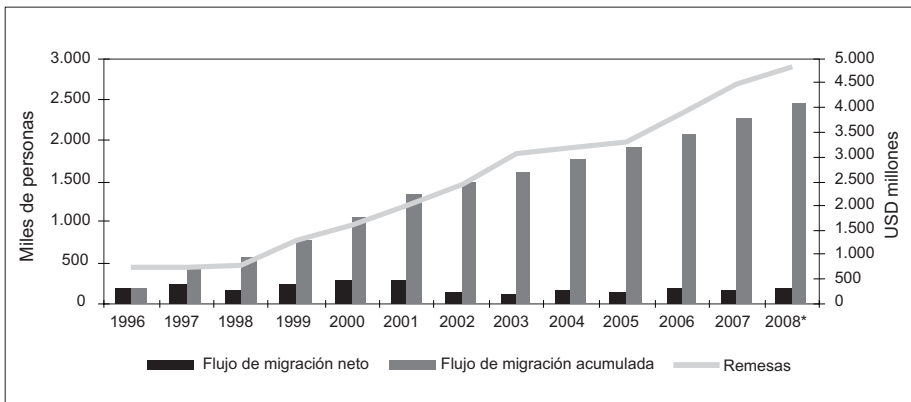
Esto depende del apoyo que los gobiernos locales, como parte de una política nacional, den a las asociaciones de emigrantes e instituciones conecedoras del asunto de la migración, para que se puedan generar programas que beneficien a la población emigrante, dirigidos a la promoción del ahorro y la inversión, y a estimular la demanda agregada jalónada por el consumo (Cepal, 1999). No obstante, estos recursos no son constantes en el tiempo, porque factores externos como las crisis, la tasa de cambio o las condiciones de los países de origen y destino pueden alterar las tendencias.

10 “La comunidad latina, la más afectada por el desempleo en los Estados Unidos”. *La Jornada*, México, sección de economía, 10 de enero de 2010. Citando datos del Departamento de Trabajo de Estados Unidos. En <http://www.jornada.unam.mx/2010/01/10/index.php>

Para comprender mejor este impacto es conveniente examinar el periodo de ascenso económico y la evolución migratoria entre 1996 y 2008, hasta el momento en que emergió la crisis mundial, agudizada en los años siguientes; ello, además, ha permitido poner en evidencia la alta dependencia de un sector importante de la nación colombiana respecto a las remesas. En este proceso, 2003 marcó un hito, porque este renglón fue el primero de la economía nacional. En 2008, cuando la tendencia cambió, el monto acumulado fue superior a los años anteriores, pero es importante tener en cuenta que la causa de este comportamiento se debe a factores como la revaluación del peso frente al dólar, lo que explica el aumento de divisas enviadas en remesas durante 2008, a pesar de la disminución en la cantidad efectiva de dinero recibida en pesos por las familias en Colombia. Para comprender mejor esta relación entre emigración acumulada y remesas se puede observar la gráfica 1.

Luego del estallido de la crisis, la migración de colombianos al exterior se redujo, por la escasa oferta laboral en los países desarrollados. Se presentó también el retorno de emigrantes económicos y de personas de otras nacionalidades vinculadas sentimentalmente a los retornados. No obstante, algunas tendencias permanecen, como ocurre con la emigración por motivos académicos o por reagrupación familiar. Por su parte, el descenso reciente del monto de las remesas financieras provenientes del exterior es

GRÁFICA 1
RELACIÓN COMPARATIVA ENTRE EMIGRACIÓN Y REMESAS, 1996-2008



Fuente: cálculos del Banco de la República. Migración hasta noviembre de 2008.

significativo, tal como puede apreciarse en la tabla 2. Los altos números de diciembre de 2009 parecen obedecer a ahorros enviados por personas que han regresado temporalmente a Colombia, a la espera de que la crisis en los países desarrollados pase.

En el caso de la reducción de empleo externo, la disminución del contingente laboral español es un ejemplo importante: en efecto, “la contratación española de extranjeros en los países de origen, pasó de 136.604 en 2008 a 6.947 en 2009” (Pajares, 2010), es decir una reducción de 95,2%, lo que demuestra una clara correlación entre posibilidades económicas en el exterior y emigración.

Pero aparecen también nuevas estrategias de reacomodo, como es el caso de la circulación o mudanza a otros estados o la decisión de esperar el paso de la crisis en el país de origen y emigrar de nuevo.

TABLA 2
INGRESOS DE REMESAS DE TRABAJADORES EN COLOMBIA
(CIFRAS EN MILLONES DE DÓLARES)

FECHA	REMESAS DE TRABAJADORES		
	MENSUALES	TRIMESTRALES	ANUALES
2008 diciembre	438,4	1.189,7	4.842'4
2009 enero	324,4		
2009 febrero	379,9		
2009 marzo	391,1	1.095,3	
2009 abril	340,1		
2009 mayo	341,6		
2009 junio	313,1	994,8	
2009 julio	314,5		
2009 agosto	304,0		
2009 septiembre	313,7	932,2	
2009 octubre	348,0		
2009 noviembre	354,0		
2009 diciembre	420,7	1.122,7	4.145'0
2010 enero	266,0		

Fuente: Banco de la República 2010.

En suma,

la recesión y el desempleo en los países de destino han llevado a que los inmigrantes hayan tenido que gastar sus ahorros o acudir a la venta de bienes acumulados durante el tiempo en que estuvieron empleados, para cubrir sus gastos de sostenimiento y el de sus familias en Colombia. Hoy, desafortunadamente, la opción de emigrar es contraproducente y el retorno de las personas que emigraron puede ser un factor que empeore aún más la situación futura del país (Bolaños, 2009).

Al respecto se han planteado políticas en materia de gestión migratoria, incluido un análisis al instrumento más importante que dará las bases a la política integral migratoria: el documento Conpes 3603, del 23 de enero de 2009, y los nacientes programas locales para atender a la población que retorna.

EVOLUCIÓN Y RETOS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA EN COLOMBIA

La política migratoria colombiana se ha desarrollado paralelamente a la evolución de la emigración: hasta mediados de los años 1990 la legislación migratoria y las medidas fueron un calco de los países receptores de migración. Por este motivo, la mayoría de la población de origen extranjero suele manifestar en Colombia la existencia de dificultades en los trámites de regularización, residencia y legalización del empleo. Este rigor institucional es diametralmente opuesto al trato cotidiano brindado por la población colombiana a las personas de origen extranjero, que por lo general es catalogado de muy amable e incluso se podría categorizar como de *xenofilia*.

En materia migratoria existen varios instrumentos de carácter internacional e interno. En el campo diplomático, el más importante es la Convención de Viena sobre relaciones consulares, suscrita el 24 de abril de 1963 (ley 17 de 1971). Posteriormente, en 1990, se suscribió la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (resolución ONU 45/158 de 1990 y ley 146, del 13 de julio de 1994). En instancias regionales es importante la decisión 545 del 25 de junio de 2003 de la Secretaría General de la Comunidad Andina (CAN), que promueve la movilidad laboral y la libre circulación en la región. Esta disposición se complementa con la decisión 583 de la CAN, del 7 de mayo de 2004 (MRE, 2009), que es el instrumento

de seguridad social que garantiza los derechos de los trabajadores en el espacio común andino.

Del mismo modo, en materia de cooperación judicial Colombia tiene un acuerdo con Panamá, protocolizado mediante la ley 450 de 1998, y otro de asistencia judicial con Perú, incorporado a la legislación colombiana mediante la ley 479 de 1998. En un sentido más amplio, el decreto 2482 de 1994 creó el Comité interinstitucional para el estudio de solicitudes de repatriación de presos, que busca el traslado a Colombia de las personas condenadas en el exterior y el traslado de los extranjeros detenidos en Colombia (MRE, 2009). Infortunadamente, la escasez de recursos hace que la cobertura de repatriaciones hacia el país no sea plena.

En relación con la protección de la población colombiana en el exterior, la ley 76 de 1993, modificada parcialmente por la ley 991 de 2005, establece el marco jurídico para garantizar la atención en el exterior a las personas de nacionalidad colombiana; ello por medio del servicio consular. No obstante, había otros antecedentes institucionales, como ocurrió con la administración del presidente Ernesto Samper (1994-1998), que creó, mediante el decreto 1974 de 1995, el Comité interinstitucional para la asistencia a la población colombiana en el exterior, órgano asesor y coordinador adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, cuya función era recomendar al gobierno nacional las políticas de atención a la comunidad emigrante (MRE, 2009).

Posteriormente, durante la administración del presidente Andrés Pastrana (1998-2002), debido a la salida masiva de población colombiana hacia el exterior, principalmente por la crisis económica de 1999, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia creó el Comité para asistencia a connacionales en el exterior y asignó el presupuesto y destino de las partidas para asistir a la población emigrante (resolución 0326 de 2001). En este mismo sentido, el gobierno del presidente Álvaro Uribe continuó con políticas similares a las de sus antecesores. El Plan nacional de desarrollo 2002-2006, que promovía los pilares para conformar un estado comunitario, parece haber contribuido al fortalecimiento de la identidad nacional, tanto en el país como en el exterior (MRE, 2009). En este sentido se buscó, primero, identificar las colonias de población colombiana residente en el exterior; segundo, conocer el tejido social y comunitario de las colonias colombianas; tercero, articularlo mediante redes temáticas, ofrecer

asistencia jurídica, promover acuerdos laborales y de seguridad social; y cuarto, facilitar el ingreso desde el exterior de las remesas familiares, con el propósito de articular estos recursos al desarrollo del país.

Dentro de este marco, en 2003 se creó la Comisión nacional intersectorial de migración (CNIM), compuesta por múltiples instituciones del orden nacional, con el objeto de ser un órgano coordinador y orientador en la ejecución de la política migratoria del país (decreto 1239 de 2003). Posteriormente, en 2004, el Ministerio de Relaciones Exteriores creó el programa Colombia nos une (resolución 3131 de 2004) con el objetivo de promover la asociación de los colombianos en el exterior, fortalecer los vínculos con sus familiares y los lazos de cooperación en sus regiones de origen. Igualmente, incentiva el conocimiento del fenómeno migratorio y con base en estudios promueve el diseño e implementación de políticas públicas en materia migratoria. El programa Colombia nos une ejerce actualmente la Secretaría Técnica de la CNIM. En este mismo periodo, el decreto 4000 de 2004 reglamentó la expedición de visas y la política de inmigración en Colombia (MRE, 2009).

Durante el segundo mandato del presidente Uribe (2006-2010), el Plan nacional de desarrollo continuó en esta misma perspectiva, al promover la idea de que los procesos migratorios contribuyan al desarrollo del país. A partir de este interés, se diseñó la Política integral migratoria, que comprende:

los siguientes ejes de trabajo 1) Plan comunidad en el exterior, que busca apoyar a la comunidad colombiana en coordinación con los consulados; 2) adecuación de servicios a los colombianos en el exterior, y a sus familias en los lugares de origen, en áreas de pensión, salud, educación y canalización de remesas; 3) promoción de una migración ordenada y regulada; 4) formulación y coordinación del Plan de retorno positivo, que apoya el regreso de los connacionales; y, 5) el Observatorio para la migración internacional colombiana (MRE, 2010).

Mediante estos ejes se busca articular a la comunidad colombiana en el exterior por medio del portal RedEsColombia, así como la interlocución entre las asociaciones de la población colombiana en el exterior y los consulados. Igualmente, se busca apoyar los programas de movilidad temporal y circular y promover acuerdos de seguridad social y de homologación de la cualificación laboral mediante certificaciones otorgadas por el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) e instituciones de educación superior.

Este proyecto se complementaría con dos metas: consolidar procesos de participación política local en el exterior y toma de conciencia de su valía por parte de la población emigrante. En materia socioeconómica busca que las remesas contribuyan al desarrollo del país y se canalicen en proyectos educativos, de vivienda e inversión. Estas acciones pretenden ofrecer una amplia gama de servicios a la población colombiana en el exterior y a sus familias en los lugares de origen, con el objeto de garantizar su bienestar social. Obviamente, ello sólo debe desarrollarse dentro de proyectos migratorios regulares y ofreciendo asistencia a los programas de retorno.

Este conjunto de medidas debería pasar de ser una política de gobierno a ser una política de estado. La aprobación del documento Conpes 3603, de Política integral migratoria, por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes)¹¹, avanza en ese sentido, porque fortalece y le da coherencia a la política de emigración e inmigración del país y crea el marco de acción para una atención integral a la población emigrante y a sus familiares en Colombia. No obstante, se queda corto en su implementación, debido a la baja destinación de recursos ante una población residente en el exterior tan amplia y dispersa, factor que pone en riesgo este proceso. A pesar de ello, la política pública en materia migratoria fue una de las que más se desarrolló durante las administraciones del presidente Uribe; su avance es visible y la base legal e institucional que se ha establecido permitiría prestar mejor atención a los colombianos residentes en el exterior, así como plantear políticas ante los efectos de la crisis mundial al implementar programas de retorno de emigrantes, en asocio con gobiernos locales.

Una tarea pendiente es la respuesta a la problemática que se deriva de la emigración transfronteriza forzada, ya que para garantizar la seguridad de millares de personas no es suficiente enunciar la protección en materia

11 Este documento promueve “la promoción de la participación política y cívica de los colombianos en el exterior; la inclusión en la agenda de cooperación internacional del tema migratorio; la obligación de adoptar medidas de asistencia consular a connacionales en situación de vulnerabilidad; la generación de instrumentos que faciliten a los colombianos la difusión de su cultura en el exterior y refuercen las relaciones con las nuevas generaciones nacidas fuera del país; la coordinación de la elaboración de un documento Conpes para el diseño de estrategias que permitan la atracción de capital humano extranjero calificado que fortalezca las diferentes líneas de desarrollo del país” (MRE, 2010).

de derechos humanos. Existen factores estructurales que podrían contribuir a mejorar esta situación, pero que dependerán de la voluntad política y de las posibilidades financieras de la administración Santos. Ya se ha avanzado sustancialmente, con la normalización de las relaciones exteriores con los países vecinos. Lo que sigue debe ser la creación de protocolos de atención humanitaria en las zonas limítrofes, así como otorgar mayor valía a la problemática migratoria en futuras Comisiones Binacionales de Frontera, y la programación de agendas locales limítrofes con participación de gobernantes regionales y nacionales. En este proceso deben participar la sociedad civil y las organizaciones internacionales gubernamentales que tienen como misión la atención humanitaria y la gestión migratoria.

En esta línea, el documento *Visión Colombia 2019* busca articular el servicio y la actividad migratoria a procesos globales. Esta perspectiva es más una intención que una formulación de acciones concretas que conduzcan a un fin identificable y medible en beneficio de los emigrantes, sus familias y sus regiones de origen. El estado colombiano necesita de investigaciones que le permitan medir y aprovechar el potencial de su emigración. Infortunadamente, el interés de réditos rápidos a partir del consolidado de las remesas o la difusión de políticas públicas sin compenetrarse con las comunidades colombianas en el exterior afectan la planificación de la gestión migratoria.

Por último, es necesario resaltar el informe final de la Misión de política exterior de la administración Uribe, que hace un diagnóstico breve pero acertado de la emigración y de la naciente política migratoria. En efecto, busca que se amplíe la presencia consular y se especialice la atención de la población colombiana en el exterior, y propone la asignación de personal calificado. Así mismo, invita a efectuar estudios de caracterización de las colonias de emigrantes residentes en el exterior y a identificar sus demandas ante el estado colombiano. En relación con los países vecinos, promueve el diseño de políticas específicas de atención para las personas susceptibles de recibir el estatus de refugiado, y que las mismas correspondan a su situación humanitaria. Así mismo, aborda el retorno y expone la necesidad de desarrollar más esta política.

La Misión dio cuenta también de la necesidad de fortalecer institucionalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores, en particular al programa Colombia nos une, pionero en la atención a la población emigrante y que

ha servido de modelo a otras entidades similares en su objetivo en América Latina. No obstante, una deficiencia importante es que en su momento la Misión no propuso la presentación de posturas comunes ante la comunidad internacional con otros países que presenten tasas de emigración altas, ni la promoción de acuerdos internacionales que beneficien a esta población o la creación de instituciones intergubernamentales que diseñen programas desde una esfera multilateral. Esos asuntos son de la mayor importancia, máxime cuando las organizaciones internacionales rectoras en este campo están promoviendo una gobernanza global de las migraciones.

CONCLUSIONES

La emigración tiene un potencial en muchos campos, como el progreso económico, la creación de poder político, la transferencia tecnológica, los hábitos de vida, para sólo citar los más importantes. Pero de no gestionarse adecuadamente puede tener consecuencias graves como la disgregación familiar, la emigración de personal altamente calificado o los riesgos que supone la emigración irregular. Por tal motivo, mientras no se valoren verdaderamente la población emigrante y su impacto en el exterior y en Colombia, principalmente en el ámbito local, el país no se beneficiará de estas colonias alrededor del mundo.

Por tanto, las políticas públicas que se diseñen cumplirán más con los requerimientos de marcos administrativos y normativos que con la atención efectiva a las personas de origen colombiano mediante las embajadas y los consulados, que para hacer más práctica su función deben incorporar mayores recursos humanos y trasladarse, en la medida de lo posible, a los lugares de residencia y trabajo de sus usuarios, por medio de consulados móviles, como una manera de extensión del estado colombiano en los lugares de mayor asentamiento de emigrantes.

Del mismo modo, la emigración debe aprovechar la apertura democrática de algunos estados huésped, porque posibilita la presencia política y la construcción de una sociedad civil transnacional, que le exige a la sociedad emigrante colombiana (como parte de colectivos extranjeros en los diferentes países), agremiarse y actuar de manera conjunta en defensa de sus intereses comunes como minoría que debe hacer parte de la toma de decisiones.

Este proceso podría confluir en una cultura política que contribuya a mejorar las condiciones de vida en las sociedades de arribo, a buscar una gobernanza mundial de las migraciones, a que todos los estados garanticen los derechos de la población migrante y sus familias tanto en las sociedades huésped como en las de origen.

No obstante, estas reivindicaciones en materia de derechos enfrentan medidas restrictivas, que se han hecho más evidentes en una coyuntura económica afectada por la crisis y la deslocalización empresarial, y en la que la lucha por los mercados y la seguridad maximizada por la amenaza terrorista afecta la garantía de los derechos civiles y restringe la movilidad internacional. Estos factores repercuten también en la emigración forzada hacia los países vecinos y receptores de refugiados, por lo que se debe acudir a instancias regionales, para promover medidas que posibiliten el retorno o, que en el estado de acogida, se garanticen los derechos humanos de la población colombiana. La evidencia muestra que en muchos casos los márgenes de protección para los solicitantes de refugio se reducen.

Sin embargo, en el caso de Venezuela y Ecuador, pese a que han destinado recursos para la atención de esta población de origen colombiano, la situación se ha utilizado ideológicamente en contra del gobierno colombiano. En muchos sentidos, el gobierno colombiano y las instancias internacionales rectoras de los derechos humanos tienen también un rol que cumplir en materia preventiva y de protección, porque la frontera ha pasado de ser un espacio de intercambios múltiples a una zona de *securitización*.

En general, a partir de 2003 todos estos retos obtuvieron la atención de la administración colombiana. A diferencia de gobiernos anteriores, entre 2003 y 2010 se logró el mayor desarrollo en esta materia. Sin embargo, la política integral migratoria hasta ahora inicia su aplicación, en terrenos que implican dar mayor participación a la sociedad civil, incluyendo las iniciativas de sindicatos, asociaciones de profesionales y técnicos, organizaciones no gubernamentales, académicos, foros globales y activistas, entre otros; estos sectores tienen mucho que aportar y son el mejor instrumento para acercar a las personas emigrantes y sus familias a la gobernanza migratoria en Colombia.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR. 2009. Crisis humanitaria en Colombia. En <http://www.acnur.org/crisis/colombia/index.php> (consultada el 26 de septiembre de 2009).
- BANCO MUNDIAL. 2009. Avances en el desarrollo, Reseña Colombia. En www.web.worldbank.org (consultada el 16 de octubre de 2009).
- BANCO DE LA REPÚBLICA. 2009. “Evolución reciente de las remesas de trabajadores en Colombia”. Presentación Power Point, Grupo de migraciones, Fescol. Bogotá.
- . 2009. “Resumen del Informe anual de la Junta directiva del Banco de la República al Congreso de Colombia” (consultado el 16 de octubre de 2009). En http://www.banrep.gov.co/documentos/junta-directiva/informe-congreso/2009/marzo_resumen_2009.pdf
- BELTRAND, DIEGO. 2005. “Derechos de los migrantes reconocidos por la comunidad internacional”. En Andebeng Alingué, Madeleine. *Migraciones internacionales. Un mundo en Movimiento*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- BOLAÑOS, ELIZABETH. 2009. “Impacto de la crisis mundial en las remesas familiares de la emigración colombiana”. Ponencia presentada en la Universidad de Virginia, en el XVI Congreso de Colombianistas, 4 a 7 de agosto, Charlottesville. *Revista de Economía*. Universidad Autónoma de Colombia (en prensa).
- . 2009. “Country migration profiles in selected countries in Latin America: Tool for strategic policy development. Colombia”. Elaborado para la OIM Colombia.
- BOLAÑOS, ELIZABETH Y DAVID KHOUDOUR-CASTERAS. 2008. “Unexpected effects of the Washington Consensus: Trade Liberalization and migration flows in Latin America, 1981-2002”. En Juan Ponce (editor). *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*. Flacso. Quito.
- CÁRDENAS, MAURICIO Y CAROLINA MEJÍA. 2006. *Migraciones internacionales en Colombia, ¿qué sabemos?* Cepal. Documentos de Trabajo. 30. Cepal. Santiago.
- CASTLES, STEPHEN. 2000. “Migración internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas mundiales”. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. 165.
- CEBALLOS, MARCELA. 2005. “La situación de desplazamiento forzado interno y transfronterizo, conflicto armado y respuesta internacional, año 2005”. CODHES. Bogotá.

- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). 2009. Grupo de Proyecciones (consultada el 16 de octubre de 2009). En www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/series_proyecciones
- . 2009. “Gran encuesta integrada de hogares, GEIH”. Boletín de prensa. “Mercado laboral por sexo”. En www.dane.gov.co (consultado el 6 de octubre de 2009).
- EFE. 2010. “Ecuador registró 28.000 nuevos refugiados colombianos en el último año (2009-2010)”. Viernes 9 de abril de 2010. En http://noticiaslatino.msn.com/latinoamerica/colombia/articulos.aspx?cp-documentid=23_837982
- EL PAÍS (MADRID). “La llegada de extranjeros con empleo pasa de 136.604 en 2008 a 6.947 en 2009” (consultado el 9 de noviembre de 2009). En http://www.elpais.com/articulo/espana/contratacion/inmigrantes/origen/cae/minimos/historicos/elpepuesp/20090609elpepunac_9/Tes
- IATA Y HENLEY & PARTNERS. 2010. *Henley & Partners Visa Restricciones Index*. En <http://www.henleyglobal.com/citizenship/visa-restrictions/>
- LARA, ANA MARÍA. 2006. “Migraciones y seguridad. Realidades y percepciones”. Ponencia presentada en el seminario Refugiados colombianos en países de frontera 2002-2006. Maestría en análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos. Academia Diplomática de San Carlos. 7 de junio de 2006.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA. 2009. “Política migratoria”. En <http://www.cancilleria.gov.co/wps/wcm/connect/d19a70004-f34828bbf89bf7231a9052f/Tratados+internacionales+raticados+por+Colombia.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d19a70004f34828bbf89bf7231a9052f> (consultada el 29 de noviembre de 2009).
- . 2010. “Política integral migratoria”. En <http://www.cancilleria.gov.co/wps/portal/espanol/>
- . 2010. “Informe final”. Secretaría técnica. Fedesarrollo. Bogotá.
- NIÑO, JAVIER. 2010. “Efectos de las crisis mundiales en las migraciones internacionales”. VI jornada de la Fundación Carolina. Migración y desarrollo humano. 18 y 19 de marzo de 2010. Universidad del Norte. Barranquilla.
- . 2009. “Paradojas de la política migratoria de la Unión Europea”. En *Memorias de la cátedra Jean Monnet*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- . 2008. “Las asociaciones y comunidades virtuales de emigrantes: nuevos actores de la política exterior colombiana”. En *La toma de decisiones de la política exterior colombiana*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

- . 2007 “Inmigración: un fenómeno global con resistencias en el entorno local. El caso de la colonia colombiana en Madrid, España”. En David Koudhour Cásteras (ed.). *En busca del nuevo El Dorado. Análisis del fenómeno migratorio colombiano*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- . 2007. “La situación de los refugiados de origen colombiano en Ecuador, Panamá y Venezuela”. Maestría en análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos. Universidad Externado de Colombia, Academia Diplomática de San Carlos. Bogotá.
- . 2006 “Sistema de protección a víctimas de la trata de personas”. Co-editor de la temática en Japón y Estados Unidos. Publicado por Ministerio de Relaciones Exteriores, Universidad Externado de Colombia, Embajada Real de los Países Bajos, Organización Internacional para las Migraciones.
- PAJARES, MIGUEL. 2010. “Informe 2009, Inmigración y mercado del trabajo”. Observatorio Permanente de la Inmigración. España.
- SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS-LATINOAMÉRICA Y CARIBE (SJR). 2010. “El derecho a la educación no tiene fronteras”. Caracas, 20 de junio de 2010. En http://www.sjrlac.org/index.php?option=com_content&view=article&id=157:comunicado-dia-mundial-del-refugiado-2010docx-comunicado-dia-mundial-del-refugiado-2010&catid=17:comunicados&Itemid=79
- TAPIAS, EDWIN. 2006. “Las políticas públicas sobre migración forzada en tres países andinos. Caso Ecuador, Panamá y Venezuela entre 2002 y 2006”. Ponencia presentada en el seminario Refugiados colombianos en países de frontera 2002-2006. Maestría en análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos. Universidad Externado de Colombia, Academia Diplomática de San Carlos. 7 de junio de 2006.
- VENEZOLANA DE TELEVISIÓN (VTV). 2010. “Acnur destaca generosidad de Venezuela con desplazados colombianos”. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. 15 de junio de 2010. En <http://www.vtv.gov.ve/noticias-ciencia-y-salud/37574>

Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia

Martha Ardila

Durante los últimos diez años ha habido, en materia internacional, cambios profundos y nuevos énfasis, que han conducido a nuevos instrumentos en el accionar de los diversos actores mundiales. Dichas modificaciones se reflejan, entre otros, en los organigramas de las cancillerías. En este sentido, este artículo vincula las prioridades con los instrumentos de la política exterior colombiana, relacionados ambos con la manera como se toman las decisiones y con diversos factores que influyen directa o indirectamente en la inserción internacional del país, dependiendo muchas veces del contexto y del asunto.

Desde inicios del presente siglo se observan variaciones en la toma de decisiones, en los instrumentos de política exterior y en la construcción de alianzas regionales e internacionales de Colombia. En ocasiones son sólo matices, pero en otros casos implican modificaciones más sustanciales. Entre dichos cambios podemos citar el papel cambiante del estado; la participación de actores no gubernamentales; la aparición de nuevos asuntos y liderazgos; y la búsqueda de nuevas asociaciones que indican una tendencia diferente que conducirá necesariamente a nuevas estrategias en materia internacional.

A pesar de que Colombia puede calificarse como un país mediano, presenta una situación interna especialmente vulnerable —relacionada sobre todo con la prolongación del conflicto armado— que, en ocasiones, ha llevado a diseñar la política externa en función principalmente de su

problemática doméstica y no tanto de sus potencialidades. No obstante, el contexto internacional y regional ha variado y el país debe reorientar sus prioridades e instrumentos¹ en materia externa.

En este sentido, se debe examinar la adaptación de Colombia a dichos cambios. A su vez, es necesario responder a interrogantes como, ¿cuáles fueron las prioridades geográficas y temáticas de la política exterior colombiana durante los dos gobiernos del presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010) y en qué han variado desde hace diez años? ¿Qué instrumentos utiliza el Ministerio de Relaciones Exteriores frente a dichas prioridades y actores? ¿Cómo han vinculado otros países latinoamericanos las prioridades y los instrumentos de su política exterior? ¿Qué escenarios se le presentan a nuestro país para los próximos años?

CAMBIOS Y CONTINUIDADES. LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS

Durante los últimos años fueron varios los cambios y, también, la continuidad que se observó en el ámbito internacional en relación con las características particulares del país, el proceso de toma de decisiones, los diversos actores que intervienen y la manera de articularse.

EN SUS CARACTERÍSTICAS

En términos de sus capacidades, las características de un país no siempre son objetivas y medibles. Hay particularidades que se relacionan con su historia, la tradición, el prestigio y la legitimidad. Entre las objetivas encontramos aspectos relacionados con la ubicación geográfica y los recursos naturales, aun cuando también con indicadores económicos como el producto interno bruto (PIB), el crecimiento económico y los aspectos poblacionales —como tamaño y nivel educativo—. Las hay también en términos de su proyección externa, como el apego a los principios del derecho internacional, la construcción de alianzas y la actuación en el ámbito bilateral y multilateral, que se relacionan con

1 Los instrumentos que se manejan en los diversos escenarios son derivados de las prioridades de la política exterior de un país. Existen diferentes tipos de instrumentos: análisis y reflexión, planificación y estrategia, información, operacionales y de apoyo. En razón de ello, los hay bilaterales y multilaterales, coyunturales y estructurales, jurídicos y políticos.

la confianza, la representatividad y la capacidad de liderar y construir consensos.

Colombia es un país mediano con una ubicación geoestratégica favorable, grandes recursos energéticos y ambientales, que busca atraer la inversión extranjera y presenta un crecimiento constante del PIB per cápita. Su localización al norte de Suramérica la comunica directamente con el mar Caribe y el océano Pacífico, así como con el área andina y amazónica. Posee petróleo, gas y carbón, así como una gran riqueza en materia de biodiversidad: es uno de los diecinueve países megadiversos del mundo, ocupando el tercer lugar en especies vivas, el segundo en aves y variedad de mariposas y el primero en anfibios. Estas potencialidades podrían mejorar su poder negociador, su construcción de alianzas y su inserción internacional.

No obstante, el país desaprovecha sus potencialidades y ubicación geográfica. Ha establecido vínculos débiles con el Caribe y el Pacífico, a pesar de que casi 12% del territorio nacional está conformado por departamentos con vertiente hacia el área geográfica caribeña, que cuenta con 9,6% de la población total del país, y en donde se encuentra el departamento-Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Colombia fue promotor y lideró la creación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), cuyo convenio constitutivo se suscribió en julio de 1994. En 2009 tuvo su presidencia, en la que enfatizó en asuntos como turismo, cooperación, desastres naturales, bilingüismo y comercio. No obstante, su interés hacia esta área geográfica no ha pasado de manifestaciones retóricas, esporádicas y coyunturales. A pesar de las tensiones con Nicaragua y de la demanda de ese país por la definición de límites ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, Colombia carece de una política de estado hacia el Caribe insular y sus acciones han sido personalizadas, reactivas y coyunturales. Es más, al comienzo de la administración del presidente Uribe se cerraron varias embajadas en esta área geográfica, manejándose desde Jamaica su concurrencia hoy en día.

A pesar de que en Colombia la región del Pacífico se extiende desde Panamá hasta el Ecuador, y de su inmensa riqueza en biodiversidad, el desinterés ha sido aún mayor, y recién empezó tardíamente, en 2009, con el apoyo académico de la Eafit (Escuela de Administración y Finanzas Instituto Tecnológico), a desarrollar una estrategia al Asia-Pacífico. Al

igual que en el Caribe insular, al comienzo de la administración Uribe en esa región se cerraron también varias embajadas.

Pero no sólo el Caribe y el Pacífico, sino Colombia como tal, por su ubicación geográfica, debe tener políticas más activas, continuas y cordiales hacia los países andinos y amazónicos, donde Brasil y Venezuela desempeñan un importante papel en asuntos como el energético, la biodiversidad y el comercio y, con ello, la inversión. No obstante, con esos países, y sobre todo con Venezuela, las relaciones son más complejas, conflictivas e intensas, al tener una frontera viva, activa e interdependiente de 2.219 kilómetros, en la que la ilegalidad y el desplazamiento hacen parte de su esencia y dinamismo.

Estas características deben incidir en el proceso de toma de decisiones, buscando potenciar sus características y sus múltiples pertenencias debido a su ubicación geográfica y a elementos geopolíticos que retoman fuerza.

EN LA TOMA DE DECISIONES

En el proceso de toma de decisiones incide una serie de elementos internos y externos como también, en menor medida, personales (Rosenau, 1996)². Para el caso colombiano, en el ámbito interno los recursos naturales y la geopolítica son importantes, aunque pesa más la prolongación –e internacionalización– del conflicto interno y, especialmente desde 2002, la búsqueda de cooperación para llevar a cabo la política de seguridad democrática.

A su vez, variables gubernamentales relacionadas con interacciones, fraccionamientos y tensiones entre diferentes entidades con funciones internacionales obstaculizan la coordinación y, con ello, el proceso de construir consensos en materia internacional. Son de sobra conocidas las tensiones entre los ministerios de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior, y del primero también con el de Defensa Nacional y la Vicepresidencia de la República en asuntos como seguridad, derechos humanos y cooperación, entre otros.

2 Rosenau se refiere a cinco factores, a saber: sistémicos, de funciones, gubernamentales, sociales y de indiosincrasia.

Pero no sólo las variables internas, sino también las sistémicas adquieren importancia para la política exterior colombiana, por dos razones. La primera de ellas relacionada con la histórica relación de asociación que nuestro país tiene con Estados Unidos; y la segunda que se deriva de la anterior y se relaciona con la desconfianza que dicha vinculación ha generado, recientemente, en los países suramericanos.

Colombia presenta también una serie de problemas transnacionales vinculados con asuntos de la agenda global, como drogas ilícitas, crimen transnacional y terrorismo, entre otros, cuyo tratamiento requiere de la cooperación internacional y regional. Y si al estado colombiano se le dificulta establecer alianzas, se le problematiza también buscar soluciones conjuntas mediante la colaboración.

Además de los elementos externos e internos, los factores personales resultan importantes en la toma de decisiones de la política exterior colombiana, que no sólo es reactiva, sino también personalizada, dependiendo de la voluntad y de los cargos que ocupan tomadores de decisiones de diferente rango. Además de esta diplomacia personalizada, durante los últimos años se acentuó una diplomacia presidencial, que en ocasiones desinstitucionaliza los procesos y desconoce las acciones de las entidades responsables en la materia, sensibilizando las relaciones en un contexto de notorias diferencias ideológicas como el actual.

En la práctica de la política exterior no existe un proceso de toma de decisiones institucionalizado y estructurado, sino que influyen muchos aspectos cuyo peso depende del asunto que se trate. Ello hace de Colombia un país con un comportamiento variable, muchas veces poco predecible. Sus decisiones presentan un carácter cerrado y unipersonal, lo que dificulta el consenso y la transparencia, haciendo que rasgos como la lealtad sean muchas veces más valorados que el conocimiento. Es así como, por ejemplo, la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (Care), conformada principalmente por ex presidentes y ex cancilleres, como ente político que fortalece y “legitima” el poder presidencial³ en materia internacional, para nada refleja una posición diferente a la del jefe de estado

3 La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores se ha estudiado muy poco. Se cree que llega a consensos, aun cuando con frecuencia sólo informa sobre decisiones ya tomadas.

(Amaya, 2009). El poder político no es suficiente para tomar decisiones acertadas: se requiere también de un cuerpo técnico como el que pueden brindar los especialistas y los funcionarios de carrera diplomática.

De todas maneras, la toma de decisiones de la política exterior colombiana poco se ha estudiado, y los análisis elaborados se concentran en el papel del estado, desconociendo e ignorando la función de otros actores. Y es que en la unidad decisoria (Ardila et al., 2009) hay que tener en cuenta la vinculación de lo interno con lo externo y la interacción del estado con la sociedad, en la que actores como el Congreso, los partidos políticos, los empresarios, los académicos, las ONG y los sindicatos adquieren un papel cada vez más importante dentro y fuera del país, que debe ser tenido en cuenta, por ser Colombia un país mediano con grandes potencialidades, muchas de ellas relacionadas con las tendencias e instrumentos que se han venido adaptando para la inserción internacional de buena parte de los países latinoamericanos.

EN LAS TENDENCIAS E INSTRUMENTOS DE INSERCIÓN LATINOAMERICANA

En América Latina se observan tendencias que apuntan a buscar nuevos instrumentos para las relaciones bilaterales y multilaterales, en lo cual inciden varios elementos. La creciente fragmentación de la región se da no sólo en términos ideológicos y políticos, por la llamada “nueva izquierda”, sino que también está presente en términos económicos. Varios países se muestran partidarios de su asociación y de una integración por etapas, partiendo del consenso político, mientras que otros abogan por tratados de libre comercio bilaterales. No obstante, se carece de claridad y acuerdo acerca del tipo de integración que busca la región, pero de todas maneras se ubican esfuerzos novedosos como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (Alba-TCP), lideradas por Brasil y Venezuela, respectivamente, países que adquieren visibilidad y protagonismo internacional.

En este sentido, los organigramas de las cancillerías y de los ministerios de Comercio Exterior –cuando existe esa división– destinan una instancia para el tratamiento de la integración económica, así como de la concertación política –foros u organismos multilaterales–. Dentro de esta última se ubican también la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización

de las Naciones Unidas (ONU), el Grupo de Río, la Cumbre de las Américas, la Cumbre Iberoamericana, el Apec (Asia-Pacific Economic Cooperation; en español Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico) y la Asociación de Estados del Caribe –en cada caso, para los países miembros–. Principalmente para las negociaciones económicas se requieren esfuerzos e instrumentos adicionales de coordinación, como veremos más adelante.

Por otra parte, la asimetría regional ha llevado a giros de la política exterior. Varios de estos países abogan por mayores márgenes de autonomía y formulan discursos antiglobalización y antiestadounidenses, buscando la diversificación de sus relaciones internacionales con áreas geográficas como el Asia-Pacífico o con países como China, Rusia, India e Irán. Sin duda, el fortalecimiento de dichas relaciones exige de nuevos instrumentos que incluyen el conocimiento de la cultura y el idioma, así como la promoción de la participación de otros actores como los empresarios y los académicos. En este sentido, las cancillerías latinoamericanas han venido fortaleciendo las direcciones generales encargadas de estas áreas geográficas, de manera particular en países como Brasil, Chile, México y Perú. Aquí el papel del sector académico resulta fundamental, debido a la necesidad de informar y capacitar a las entidades gubernamentales y a la sociedad sobre diversos elementos históricos y culturales de la región Asia-Pacífico.

Pero ello es pertinente no sólo en términos geográficos, ya que se ha fortalecido también el tratamiento de los más nuevos aspectos de la agenda internacional, como energía, ciencia y tecnología, migraciones y aspectos culturales. En este sentido, en Chile, por ejemplo, en el organigrama de la cancillería existe una Dirección de Energía, Ciencia, Tecnología e Innovación, que coordina con los ministerios de Minería y de Energía, y con la Comisión Nacional de Energía, todos los asuntos internacionales relacionados con el aseguramiento del abastecimiento energético del país así como el acceso a nuevas tecnologías y fuentes energéticas renovables no convencionales. Existe también una Dirección de Seguridad Internacional y Humana, orientada a la búsqueda de la paz, la no proliferación de armamentos y el control de armas, la seguridad pública y ciudadana.

Finalmente, la población latinoamericana se muestra partidaria de una democracia más integral, en el sentido de que para la sociedad, la democracia electoral resulta insuficiente, y aboga por consolidar una más participativa, con mayor gobernabilidad e institucionalidad y con mejor calidad.

Los países y en particular la sociedad civil no se conforman únicamente con acudir a las urnas, sino que buscan mayor participación y equidad en el proceso de toma de decisiones. Es así como Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y México, entre otros países, han venido creando instancias de consulta con la sociedad civil y con sus regiones. Y varios de ellos van más allá e interactúan con frecuencia regional y localmente.

EN LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES NO GUBERNAMENTALES

El proceso de globalización condujo al surgimiento de nuevos asuntos y actores internacionales, que con el avance en las comunicaciones —especialmente con el internet— han facilitado una mayor vinculación e interacción entre lo interno y lo externo, así como la conformación de redes mucho más articuladas y con mayor continuidad.

En América Latina la mayor interacción del estado con la sociedad civil para asuntos de política exterior se ha presentado en contextos de modernización y democratización del estado o como respuesta a presiones de movimientos sociales. Dicha interacción depende de los asuntos, los tipos de estados y las coyunturas históricas, así como de factores internos y externos. En este sentido se observan diferentes maneras de aproximarse a la sociedad civil: de manera puntual para fijar, por ejemplo, una estrategia, como lo hizo Ecuador⁴; de forma institucionalizada, como lo hace México⁵; o de manera coyuntural y personalizada, como lo ha hecho Colombia.

4 En 2005 se convocaron diversos actores, como las ONG, los empresarios, los medios de comunicación, los grupos sindicales y los movimientos sociales, entre ellos el indígena. En 1998 había terminado el conflicto con el Perú, y Ecuador necesitaba fijar una estrategia internacional. Fue así como se realizaron quince talleres en diferentes ciudades de la costa y de la sierra, definiéndose diversos intereses según el área geográfica. Como resultado de ellos se elaboró el documento Planex 2020, que incluyó un mínimo de consensos en torno al rechazo a la presencia de tropas extranjeras y la no injerencia de otros países en los asuntos internos, al asunto migratorio y la importancia de las relaciones con Colombia, Estados Unidos y el Pacífico.

5 En 2005 se establecieron los lineamientos para la participación de los actores no gubernamentales y se definió qué se haría en los ámbitos de información, consulta y diálogo. Con la llegada de Vicente Fox a la Casa de los Pinos en 2000, se había visto la necesidad de demostrar diferencias con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y de mejorar la imagen en el exterior. El avance en la interlocución con la sociedad civil se concreta institucionalmente, además de los diversos decretos presidenciales, con la creación de la Dirección de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, que depende de la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos. Desde allí se coordina gran parte de la interlocución con la sociedad civil.

A su vez, para asuntos económicos y de integración existen acercamientos con las regiones, como lo plantean Argentina⁶, Chile y México, entre otros. También podrían mencionarse otros casos como los de Canadá y Brasil, a más del papel desempeñado por los congresos de varios países de la región. Desde mediados de los noventa el gobierno canadiense ha venido buscando institucionalizar mecanismos de consulta con la sociedad civil. Para ello ha establecido procesos de consulta y diálogo por internet. De igual manera desarrolla actividades de cabildeo en diferentes organismos multilaterales. En este sentido es bien conocida su labor en la OEA y en las Naciones Unidas en seguridad, democracia, derechos humanos, armamentismo y medio ambiente.

Finalmente, el gobierno brasileño ha recibido presiones de la sociedad civil y también se ha abierto a su interlocución, llegando a hablar de una diplomacia participativa. Fue así como se fundó el Comité Brasileño de Derechos Humanos y Política Externa, a partir de la percepción compartida entre las organizaciones de la sociedad civil e instituciones estatales sobre la necesidad de fortalecer la participación ciudadana y el control democrático de la política externa en derechos humanos⁷.

La sociedad civil desempeña cada vez un papel más importante, debido a que no sólo busca dar visibilidad a ciertos asuntos, como derechos humanos, medio ambiente y género, sino que se conforman redes sociales transnacionales de *advocacy* para presionar —en caso de que no sean tenidas en cuenta internamente— desde el exterior y por parte de otros

6 El gobierno argentino ha buscado acercarse a la sociedad civil particularmente en asuntos como la integración en el marco del Mercado Común del Sur (Mercosur). Se creó, por ejemplo, un espacio de diálogo e intercambio de información, denominado Representación Especial para la Integración y la Participación Social (Reips) como parte de la Subsecretaría de Integración Económica Americana y Mercosur (Subie), que coordina desde la Cancillería las actividades de este consejo, compuesto por 1.300 organizaciones. Además, contempla la articulación con diversas regiones y otros actores sociales.

7 Este grupo, con carácter permanente, se creó en 2006 en la Cámara de Diputados. Sus integrantes incluyen organismos públicos y privados, como la Comisión de Derechos Humanos y Minorías de la Cámara de Diputados, la Comisión de Derechos Humanos y Legislación Participativa del Senado Federal, el Gabinete de Asesoría Jurídica a las organizaciones populares, el Instituto de Migraciones y Derechos Humanos, el Movimiento Nacional de Derechos Humanos, el Ministerio de Salud y la Procuraduría Federal de los Derechos Humanos, entre otros.

estados (Ardila y Tickner, 2009). Además, en las regiones se producen diplomacias subnacionales paralelas⁸.

En 2008, en Colombia se creó, por un lado, el Consejo de Política Exterior, conformado por el presidente, el vicepresidente y los ministros del despacho, a fin de orientar y coordinar los lineamientos de la política exterior. Este grupo se reunió por primera vez a finales del segundo semestre de 2009, pero las actividades siguientes fueron pocas. Por otro, se estableció el Grupo para la Coordinación de las Relaciones Internacionales, que involucra principalmente al sector privado. No obstante su existencia, se requeriría, de manera complementaria, una instancia técnica de coordinación institucional que dependiendo del asunto consultara abierta y democráticamente a diversos estamentos de la sociedad civil, entre ellos las ONG y los académicos. En nuestro país la participación de actores no gubernamentales en el proceso de toma de decisiones ha sido limitada, intermitente y coyuntural. Depende de la voluntad del tomador de decisiones y es personalizada.

Por otra parte, Colombia parece ignorar ciertos cambios que están ocurriendo en el escenario internacional y regional, entre los que sobresalen el debilitamiento de la hegemonía estadounidense y el desinterés de ese país por América Latina; el auge de países como China e India y el resurgimiento de Rusia; la incidencia de actores no gubernamentales en las acciones internacionales y sus acciones de *advocacy*; y la creciente complejidad de la política internacional y la necesidad de una mejor coordinación. Debido a ello, los países empiezan a tomar medidas e institucionalizan mecanismos de consulta permanente con la sociedad civil, trabajan fluidamente de la mano con actores subnacionales, regionales y locales, y diversifican sus relaciones internacionales. Nuestro país ha concentrado todos sus esfuerzos en buscar legitimación, cooperación y “exportar” la política de seguridad democrática, como lo hace hacia México, Paraguay, Centroamérica o Afganistán.

8 Estas actividades se denominan para-diplomacias, porque cuando se desarrollan subregionalmente son el resultado del ejercicio de potestades ejecutivas por parte de las autoridades locales. Es la transnacionalización de lo local como respuesta de los espacios subnacionales a la globalización, creando contactos formales e informales, permanentes o *ad hoc* con entidades extranjeras —públicas o privadas—, con el objetivo de alcanzar resultados socioeconómicos y políticos.

EN LA POLÍTICA EXTERIOR COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA INTERNA

Con la llegada de Álvaro Uribe a la Casa de Nariño la política exterior se utilizó como un instrumento de la política de seguridad democrática, con dos características primordiales. Primera, el predominio de un enfoque netamente realista y estatista de las relaciones internacionales; y, segunda, la aplicación de un paradigma de seguridad tradicional basado en la defensa y la territorialidad, enmarcado en la doctrina de seguridad preventiva aplicada durante las administraciones del presidente George W. Bush (2001-2005; 2005-2009), con una orientación bipolar de amigos-enemigos y una mirada maquiavélica en la que el fin justifica los medios.

La alianza tradicional de Colombia con Estados Unidos se fortaleció al compartir postulados y herramientas en la lucha contra el terrorismo, que llevaron a nuestro país a distanciarse de América Latina y a crear desconfianza en el vecindario. En consecuencia, son varios los efectos que se perciben, como la supremacía de lo político sobre lo jurídico y el liderazgo del Ministerio de Defensa Nacional.

En este contexto, Colombia ha desconocido principios del derecho internacional como la violación de soberanía en la Operación Fénix, que dio muerte a *Raúl Reyes*, el caso de *Rodrigo Granda* y el sobrevuelo de aviones a espacios aéreos ecuatorianos y venezolanos, entre otros (Ardila y Amado, 2010).

A su vez, y como efecto de la instrumentalización la política de seguridad democrática, el Ministerio de Defensa Nacional ha adquirido gran liderazgo, en ocasiones conduciendo a la *securitización* y militarización de ciertos asuntos que no tendrían por qué percibirse como amenaza. Aspectos relacionados con la seguridad, los derechos humanos, la migración y las relaciones con Estados Unidos y los países vecinos cada vez son más incumbencia del Ministerio de Defensa Nacional.

En este sentido, la búsqueda de la cooperación se convirtió en un objetivo prioritario de la política exterior colombiana, lo que condujo al estrechamiento de vínculos con Estados Unidos por la ayuda militar –Plan Colombia, Plan Patriota, bases militares– y con la Unión Europea, por la cooperación humanitaria a los desplazados.

Por otra parte, durante el gobierno del presidente Bush se creyó que Colombia podría ser el puente para que Estados Unidos se acercara a América Latina. Hoy día nuestro país dejó de ser ese aliado especial; el Congreso estadounidense, principalmente demócrata, también lo percibe con desconfianza y lo vincula con violaciones de derechos humanos. Brasil y México han desplazado a nuestro país como puente para el restablecimiento de un mejor entendimiento de Estados Unidos con la región. En cambio, nuestro aislamiento del escenario regional se acentuó, percibiéndose a Colombia con una enorme desconfianza no sólo en la “nueva izquierda” sino en el mismo establecimiento de Estados Unidos. Pero, ¿son los instrumentos de la política exterior los más adecuados a las necesidades del país y al actual contexto internacional y regional?

Los países latinoamericanos han hecho muchos esfuerzos para adaptarse a los requerimientos de un actual sistema internacional con nuevos actores y nuevas prioridades. No obstante, debido precisamente a esta complejidad se requieren también instrumentos de coordinación mucho más ágiles y transparentes.

EN LA BÚSQUEDA DE COORDINACIÓN

Una de las mayores preocupaciones en materia de política exterior es la necesidad de mayor y mejor coordinación. Con la creciente globalización, la interacción entre aspectos internos y externos, el surgimiento de nuevos asuntos y de diversas maneras de abordarlos, la coordinación entre áreas, unidades y funcionarios se dificulta y se hace más apremiante. Es por ello que muchas cancillerías avanzan en procesos de institucionalizar dichas coordinaciones en materias que competen a varios ministerios, en cabeza de Relaciones Exteriores, con la creación, por ejemplo, de una dirección general orientada a dicho fin. Países como Chile, México y Perú, entre otros, tienen institucionalizados sus procesos de coordinación no sólo con otras entidades gubernamentales, sino también con actores sociales y gobiernos regionales y locales.

El organigrama de la cancillería chilena tiene una Dirección General de Política Exterior, cuyo objetivo es el estudio, la coordinación, la ejecución, el control y la información de las actividades desarrolladas por sus embajadas en el exterior. Pero no sólo ello, sino que también tiene una Dirección de Coordinación Regional (Dicore), responsable de apoyar y

coordinar con las regiones y los municipios de Chile el desarrollo de sus proyectos e iniciativas en el ámbito internacional⁹.

Todos los gobiernos regionales cuentan con Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (Urai), que sirven de instancias de organización, promoción y gestión de las actividades de cada región en coordinación con la Dicore, que cuenta, a su vez, con el apoyo del Ministerio del Interior. Es de interés recordar que en 2001 se suscribió el Protocolo de acuerdo de coordinación y de colaboración entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior.

En la cancillería argentina, por su parte, se articula y coordinan todas las actividades económicas y políticas. En su organigrama tiene una Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional y una Subsecretaría de Relaciones Institucionales.

En cuanto a la cancillería mexicana, cuenta con una Dirección General de Coordinación Política (DGCP). En el organigrama del país esta dirección mantiene un estrecho contacto con el poder legislativo y el judicial, y con las principales dependencias del gobierno federal –como el Congreso– así como con los gobiernos locales de México. Para información de los gobiernos locales, la Secretaría de Relaciones Exteriores puso en operación el Micrositio de Gobiernos Locales (MICROSITIO GL)¹⁰, como un espacio de información, orientación y apoyo a las autoridades locales mexicanas para el mejor ejercicio de sus relaciones internacionales.

9 Entre sus actividades se encuentran: difundir la política exterior en el ámbito regional y nacional; capacitar a los gobiernos regionales en todas las materias internacionales que permitan aumentar la cooperación internacional, la integración con regiones o provincias fronterizas, la generación de proyectos y acciones vecinales; servir de nexo entre los gobiernos regionales y las autoridades o contrapartes extranjeras para llevar a cabo distintos proyectos e iniciativas en el exterior; apoyar y orientar a las regiones respecto a los convenios y acuerdos que celebren con otros gobiernos regionales, universidades, ONG y organismos internacionales; y coordinar con las delegaciones de empresarios regionales que buscan negocios en el exterior. Véase, [www.minrel.gov.cl/prontus minre/site/artic/20080829](http://www.minrel.gov.cl/prontus/minre/site/artic/20080829)

10 En el MICROSITIO GL se incluyen todos los acuerdos formalizados por los estados y municipios mexicanos con gobiernos extranjeros y organismos internacionales, incluyendo una sección de orientación para el gobierno local que pretenda suscribir un acuerdo de cooperación; también, la agenda global de vinculación de la Secretaría de Relaciones Exteriores con los gobiernos locales; los documentos guía y la descripción por etapas de Programa mexicano de hermanamientos y cooperación internacional descentralizada (Promehcid); los municipios participantes; la guía para efectuar giras de trabajo al exterior; así como el directorio de la Red-México de oficinas de gobiernos locales e investigadores dedicados al estudio y la práctica de la acción exterior local, entre otras secciones.

Estas son experiencias que indican la voluntad política que tienen algunos países latinoamericanos de liderar sus asuntos exteriores desde sus cancillerías y de interactuar con actores no estatales, regionales y locales. Los cambios en el orden internacional muestran un sistema multicéntrico e interdependiente, con actores muy variados que vuelven más compleja la inserción internacional. Varios factores inciden en el accionar externo y, también, en la búsqueda de nuevos instrumentos, que reflejan en gran medida las potencialidades del país y la manera como se toman las decisiones. Claro está, dichos instrumentos dependerán de o deberían reflejar las prioridades temáticas y geográficas.

PRIORIDADES Y MECANISMOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA

Desde inicios del siglo XXI las principales prioridades de la política exterior colombiana fueron las relaciones con Estados Unidos, la seguridad y el comercio –y con ello la inversión–. Otros asuntos como la migración y cooperación se supeditaron a los anteriores, con miras a llevar a cabo la política de seguridad democrática. De ahí que ministerios como el de Defensa Nacional y el de Comercio Exterior ejercieran liderazgo, a pesar de que la diplomacia es el instrumento ideal y por excelencia de las relaciones internacionales.

Los mecanismos de política internacional son muy diversos y van desde la diplomacia presidencial hasta los acuerdos jurídicos, políticos y económicos, pasando por la institucionalidad de la carrera diplomática, la cobertura del organigrama de la cancillería y la diplomacia paralela de la sociedad civil. Presentan, a su vez, variaciones según el país y el tópico en particular. Los asuntos de alta prioridad por lo general son manejados por la presidencia, aun cuando este tipo de diplomacia cada vez se amplía más a otros asuntos de la agenda internacional. En el caso colombiano, durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe aspectos relacionados con la seguridad y los Estados Unidos fueron liderados desde la Casa de Nariño en asocio con el Ministerio de Defensa Nacional, dejándole a la Cancillería lo rutinario y lo multilateral.

ESTADOS UNIDOS

En la relación con esta potencia aliada se identifican tres asuntos prioritarios: seguridad, comercio e inversión y migración. En el ámbito de la seguridad, durante los últimos años la cooperación militar, especialmente el Plan Colombia y el Plan Patriota, fueron importantes. Los derechos humanos y la impunidad también han desempeñado un papel destacado, por la prioridad y el condicionamiento otorgados por el Congreso de Estados Unidos. Estos asuntos son de alta sensibilidad; los primeros tienden a generar desconfianza por la relación histórica y voluntaria de Colombia con Estados Unidos, mientras que los segundos preocupan crecientemente no sólo al *hegemon* sino a países europeos como el Reino Unido y España, entre otros.

En el ámbito comercial, por su parte, para el gobierno colombiano resultan prioritarias la suscripción y posterior ratificación del tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos, porque generaría mayores oportunidades laborales, de inversión y comercio. No obstante, ha habido tropiezos, debido en gran medida a la representación mayoritaria de los demócratas en el Congreso de ese país, que vinculan dicho asunto con las violaciones de los derechos humanos, las libertades sindicales y la degradación ambiental. Esta situación ha propiciado el debate entre sectores sociales como las ONG y los gremios económicos, algunos de los cuales, como el agrícola, se sienten seriamente afectados con la suscripción del TLC. Por ello es que actores no gubernamentales ejercen también una diplomacia paralela.

En este contexto, el Ministerio de Comercio Exterior ha tendido a desempeñar un papel de liderazgo y coordinación, no sólo con diversas entidades gubernamentales, sino con otros actores como el Congreso y los gremios económicos. De ahí las visitas de parlamentarios estadounidenses, como las llevadas a cabo durante los dos últimos años.

Pero hay también asuntos como el migratorio, en el que la Cancillería ha desempeñado una función muy activa desde la creación del Comité Intersectorial, cuyo objetivo es elaborar recomendaciones y asistir a los colombianos en el exterior. En él participan, además de la Cancillería, que ejerce el liderazgo, el Ministerio de la Protección Social, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), la

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y la Red de Solidaridad Social.

Frente a este asunto, en 2006 se creó un grupo de trabajo binacional con Estados Unidos, como mecanismo formal y permanente sobre asuntos consulares y migratorios, que aborda aspectos como la cooperación judicial, la extradición, la notificación consular, los detenidos y el diálogo en materia de visas.

De todas maneras, este ha sido un aspecto en el que el gobierno colombiano trabaja intensamente desde el comienzo de la administración de Álvaro Uribe, con la participación de actores no gubernamentales que incluyen académicos –que han hecho diversos análisis y propuestas–, al sector privado y a ONG que han interactuado permanentemente frente a este fenómeno.

En un comienzo, en la Cancillería se desarrolló el programa *Colombianos unes*, actualmente a cargo de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano. Ejerce funciones de coordinación con otras entidades gubernamentales, integra la posición del país en foros y reuniones bilaterales y multilaterales, y, en general, analiza la situación de los colombianos, buscando instrumentos que faciliten la interacción con su lugar de origen y que velen por el cumplimiento de convenios internacionales.

A pesar de que lo migratorio es importante con Estados Unidos, lo es también con América Latina, el Caribe y Europa. Sin embargo, en numerosas ocasiones, este asunto ha tendido a vincularse con los imperativos de la seguridad.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En épocas como la actual, en la que hay diferentes percepciones y proyectos políticos, las relaciones con América Latina y en particular con los países vecinos tienden a ser más conflictivas y agresivas, otorgándole supremacía a lo político por encima de lo económico y lo jurídico. Casos como el de *Rodrigo Granda* en 2005 o la detección de lanzacohetes AT-4 a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) en 2008 –de fabricación sueca–, o la información encontrada en los computadores de *Raúl Reyes*, en los que se evidenciaban vínculos estrechos y de colaboración económica,

política y militar de funcionarios y militares venezolanos con la guerrilla colombiana (*Semana*, 27 de julio 27 2009), hicieron que el presidente Uribe viera a su homólogo Hugo Chávez (1999-2001; 2001-2007; 2007-) como más cercano a las Farc que a su gobierno. Y por parte de Venezuela el asunto de las bases militares y el acuerdo de Colombia con Estados Unidos produjeron un mayor distanciamiento y desconfianza entre los dos vecinos, percibiendo el presidente Chávez a Uribe más como un aliado a los intereses estadounidenses que a los de la región, y temiendo, a su vez, que ese país pudiera utilizar las bases colombianas para controlar, ejercer labores de inteligencia o invadir su territorio. No obstante, la Corte Constitucional declaró inconstitucional la puesta en vigencia de este acuerdo, lo que incidió en la normalización de las relaciones entre los dos países.

El asunto había llegado al extremo de vincular estructuralmente lo político y lo económico, afectando el comercio bilateral, que era ampliamente favorable a Colombia, y llevó a que se agrediera a la población civil fronteriza –mediante la destrucción de puentes– así como a llevar el acuerdo militar Colombia-Estados Unidos y otros asuntos sensibles a escenarios multilaterales como la Unasur, la OEA y la ONU. Es así como un análisis de la Cámara de Comercio Colombo-Venezolana señaló una disminución de hasta 41% de las exportaciones colombianas a Venezuela, indicando cómo la venta de carne de res y sus productos son un claro ejemplo del deterioro en el intercambio, y señalando, a su vez, el impacto social en sectores como el de los vendedores minoristas del estado de Táchira (véanse al respecto los datos del Dane sobre comercio bilateral en noviembre de 2009).

Y aun cuando la internacionalización del conflicto colombiano no es nueva, durante los últimos años adquirió una serie de matices que se concretan e impulsan con la política de seguridad democrática, que presentó resultados positivos como la mayor presencia del estado en territorios completamente olvidados. No obstante, desde mediados de 2008 dicha política muestra un declive y la necesidad de buscar una nueva estrategia no sólo doméstica –a la que no nos vamos a referir–, sino internacional.

En las relaciones de Colombia con América Latina está más presente aún la existencia de instrumentos técnicos y políticos, la gran mayoría de ellos vinculados con la seguridad. Los primeros se refieren a mecanismos como las comisiones de vecindad, entre otros, que vienen de tiempo atrás; y

los segundos a instrumentos que podríamos denominar *ad hoc*, temporales y coyunturales relacionados con los intereses gubernamentales de turno.

La Cancillería colombiana utiliza instrumentos políticos al más alto nivel, compuestos por cancilleres y vicecancilleres, aun cuando muchos de ellos son temporales. Fue así como con México existió el Mecanismo bilateral de concertación y consultas políticas, con los vicecancilleres, creado en 1996, inactivo actualmente. Lo mismo sucedió con la Comisión binacional permanente colombo-mexicana, creada en 1998 y cuya última reunión se llevó a cabo en Bogotá en 2002, y que no funcionó durante la administración del presidente Uribe.

Con Venezuela el asunto ha sido aún más dramático, aun cuando con este vecino han existido mecanismos más permanentes, como los de asuntos fronterizos. En 2005 se creó la Comisión binacional de alto nivel (Coban), a raíz del “caso *Granda*”, cuya última reunión se celebró en 2007. Esta Comisión estuvo presidida por los ministros de Relaciones Exteriores, y los viceministros ejercían la secretaría técnica. La integraban los presidentes de las Comisiones Presidenciales de la Comisión Negociadora (Coneg), y de la Comisión Presidencial de Asuntos Fronterizos (Copiaf), así como los ministros o altos funcionarios designados por los cancilleres. Por medio de este instrumento se buscó evaluar integralmente el estado de las relaciones entre ambos países y avanzar en el diseño de una estrategia binacional en materia de seguridad para enfrentar de manera efectiva el terrorismo, las drogas y los delitos relacionados y la delincuencia transnacional. Lo mismo ocurrió con instrumentos como la Copiaf, creada por medio del Acta de San Pedro Alejandrino en 1990, que dejó de reunirse desde 2007, pero que reinició actividades una vez posesionado el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (agosto de 2010-).

Las comisiones de vecindad, iniciadas a comienzos de los años noventa, fueron y han sido, en algunos casos, un instrumento muy ágil de relaciones bilaterales. No obstante, durante los últimos ocho años estuvieron semiparalizadas, especialmente con Venezuela, y con Ecuador estuvo congelada desde marzo de 2008, a raíz de la Operación Fénix, hasta el restablecimiento de las relaciones bilaterales en el segundo semestre de 2009.

Con la llegada del presidente Juan Manuel Santos y de su canciller, María Ángela Holguín, el panorama ha cambiado. De manera pragmática las relaciones con Venezuela se normalizaron de nuevo y se crearon cinco

comisiones, que *desecuritizan* la relación con ese país, enfatizando en aspectos comerciales, de inversión social e infraestructura. Además, con Ecuador se inició un diálogo directo en relación con los refugiados, un asunto muy sensible en las relaciones bilaterales. La seguridad continúa siendo importante pero se tiende a una visión global, integral y multidimensional de las agendas bilaterales.

Otro tipo de instrumentos en materia de seguridad y drogas han sido más permanentes. Con México se creó en 1997 el Comité bilateral de cooperación contra el tráfico de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, que hasta el momento ha tenido tres reuniones. Con ese país existe también el Grupo de alto nivel de seguridad y justicia, creado en 2001 y cuyo propósito es profundizar la estrategia bilateral contra la violencia, el crimen organizado y el problema mundial de las drogas, cuya última reunión se llevó a cabo en 2008. Con Brasil y Perú existe la Reunión tripartita Perú-Colombia-Brasil, y con el primero de ellos el mecanismo 2 + 2, de ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa, la Reunión de altos mandos militares y la Comisión mixta fronteriza para la represión del tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y sicotrópicos. Con Venezuela también se creó, en el marco del Acuerdo de cooperación, una Comisión de drogas para el control y la fiscalización de precursores y sustancias químicas.

Finalmente, con Ecuador en el asunto migratorio y en especial de desplazamiento transfronterizo, que tiende a vincularse con el de seguridad, se originó un Mecanismo tripartito Colombia-Ecuador-Acnur para el tratamiento de la problemática, así como la realización de reuniones con altas autoridades migratorias. Adicionalmente, desde septiembre de 2010 se instauró un diálogo directo en materia de refugiados.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, se observa que durante los últimos diez años el problema de la seguridad adquirió mayor importancia con países aliados y de problemáticas similares, como México y Perú, así como con países vecinos con los que existen discusiones particulares en la materia, tales como Ecuador y Venezuela.

Con el resto de países latinoamericanos las relaciones son más rutinarias. Dentro de ellas el comercio tiende a adquirir importancia debido al debilitamiento de los intercambios con países como Venezuela. No obstante y a pesar de las crecientes inversiones brasileñas en nuestro territorio y a

los esfuerzos comerciales hacia Centroamérica, se carece de un socio o socios que pudiesen sustituir el comercio hacia la República Bolivariana de Venezuela. De ahí la importancia de la normalización de las relaciones entre los dos países.

A pesar de la desconfianza mutua entre Colombia y Venezuela, el asunto comercial, las inversiones y diversos proyectos binacionales relacionados con la energía, como el gaseoducto Ballenas-Maracaibo, los fondos binacionales para el desarrollo de las pymes y la inversión en infraestructura a lo largo de la frontera resultan de la mayor importancia y en muchas ocasiones han servido para distender las relaciones bilaterales.

Por otra parte y de manera complementaria, Colombia utiliza tres instrumentos principales para fortalecer sus relaciones comerciales: los tratados de libre comercio, los acuerdos para la promoción recíproca de inversiones (Apri o BITS) y los de doble tributación (ADT). Los primeros son acuerdos bilaterales o regionales para disminuir aranceles, y nuestro país, por ejemplo, suscribió uno con Chile en 2006, que surgió a partir del acuerdo de complementación económica. También los ha firmado con México y Venezuela en el contexto del G-3, del cual este último se retiró; con Canadá, Estados Unidos, y en el marco de la Comunidad Andina (CAN), primero, y luego bilateralmente con la Unión Europea.

Los segundos –los Apri– son tratados firmados entre dos países con el objetivo de regular las inversiones extranjeras y brindar al foráneo un tratamiento similar al de los connacionales; es por ello que se refieren a la expansión de los negocios y a la imposibilidad de expropiar a los inversionistas, sin justa causa, y en caso de que se hiciera obliga a otorgar una indemnización adecuada. Colombia los tiene con China, Cuba, España, India y Perú, entre otros.

Los terceros –los acuerdos de doble tributación– buscan que se paguen impuestos en uno solo de los países que suscriban el acuerdo. Colombia los ha firmado con Alemania, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, España, Estados Unidos y Perú, y está negociando varios más.

Además de las prioridades y los instrumentos políticos y económicos mencionados, con Europa existen ciertas particularidades.

EUROPA

Cooperación, derechos humanos y comercio e inversión son los asuntos prioritarios en las relaciones de Colombia con el viejo continente, entre los cuales resultan fundamentales el diálogo político, las comisiones mixtas y la suscripción de acuerdos. Las primeras hacen alusión a las reuniones bi-regionales institucionalizadas desde la década de los noventa del siglo XX, como también a visitas oficiales al más alto nivel, entre las que podríamos incluir las de miembros del Parlamento Europeo a Colombia, y del Congreso y de líderes sindicales colombianos a Europa.

Sobresalen las comisiones mixtas de cooperación en materia de educación y cultura, así como los memorandos de entendimiento sectoriales. Por su parte, los acuerdos suscritos se extienden desde los económicos –comercio e inversión– hasta los migratorios –por ejemplo, con España–, y de responsabilidad en la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos.

En el contexto de los países europeos la relación con España resulta prioritaria, no sólo porque durante muchos años se ha creído que ese país constituye la puerta de entrada de Colombia al continente europeo, sino porque España es el segundo inversionista en Colombia, después de Estados Unidos, el segundo país europeo en aportes a la cooperación y el tercero como destino de la migración colombiana. En esta última materia, en 2002 se puso en marcha un Acuerdo de regulación de flujos migratorios laborales, mediante el programa de migración temporal que ha beneficiado a más de seis mil colombianos, teniendo presente que 23% de la población colombiana que emigra se dirige a ese país.

En 2008 se suscribió un Plan de asociación estratégico bilateral, que integra la agenda binacional en seguridad, derechos humanos, crecimiento económico sostenible, preservación del medio ambiente e investigación científica. De manera complementaria, España ha desempeñado un papel activo en la búsqueda de soluciones al conflicto interno colombiano, y en razón de ello ha facilitado y acompañado conversaciones con el ELN y las Farc, y ha colaborado financieramente con la Misión de apoyo al proceso de paz de la OEA. A su vez, ha ofrecido sus buenos oficios en torno a las tensiones entre Colombia y Venezuela.

Finalmente, vale la pena resaltar el apoyo de Francia en materia educativa así como la creación de un mecanismo de consulta en 2007,

presidido por los ministros y que abarca la agenda bilateral y multilateral. Sobresale la cooperación y asuntos económicos en materia de inversión y de empleo, al ser Francia el principal empleador extranjero en nuestro territorio en sectores como las telecomunicaciones, el transporte masivo y el financiero, que generan más de 100 mil empleos.

Con el resto de países europeos occidentales, así como con la antigua Europa centrooriental, los instrumentos son similares aun cuando las relaciones con ellos son menos intensas, a lo que ha contribuido el cierre de embajadas, dejando sólo tres representaciones para la región centrooriental: en Moscú, Varsovia y Viena. Con Rusia, instrumentos como la Comisión mixta intergubernamental para la cooperación económica-comercial y científico-técnica, cuya última reunión se celebró en abril de 2009, ha desempeñado un importante papel en cooperación energética, financiera, militar y científica. A su vez, la Cámara Colombo-Rusa ha fortalecido el comercio y la inversión así como la interacción con el sector privado. Sin embargo, se requiere una relación mucho más intensa con un país que resurge y toma fuerza en el escenario internacional.

Es importante anotar que, en términos generales, Colombia ha concentrado sus relaciones externas de estado a estado, descuidando la interacción con la sociedad civil. Sin duda, durante los últimos años y a raíz de la internacionalización del conflicto interno y del secuestro de europeos o binacionales como el de la colombo-francesa Ingrid Betancourt, se han fortalecido las redes transnacionales y las relaciones entre actores no gubernamentales, de manera particular con países como Francia, España, Holanda y el Reino Unido. Para ellos resulta prioritario el asunto humanitario y de manera particular el de los derechos humanos. Pero no sólo este, sino también el medio ambiente ocupan un lugar destacado. Sabido es que en muchas ocasiones los mismos estados europeos prefieren cooperar más con ONG que con los gobiernos latinoamericanos.

ASIA-PACÍFICO

La prioridad de la política exterior colombiana en esta región es ingresar al Apec. Recientemente, parecería que la inserción colombiana se orienta a fortalecer los vínculos económicos con la cuenca del Pacífico, que constituye el eje económico y político del siglo XXI, el cual aporta cerca

de 60% del PIB mundial, 48% del comercio y alberga la tercera parte de la población del planeta.

Los países que integran la región Asia-Pacífico poseen cerca de 23% del producto interno bruto mundial y si incorporamos a todos los del Apec ascendería a más de la mitad. El desarrollo económico y el crecimiento de las economías del mundo están precisamente en esa región, en países como Australia, China, India, Japón y Nueva Zelanda, entre otros.

De ahí el interés de Colombia por ingresar al Apec, foro en el que asuntos como comercio, inversión, turismo y cooperación resultan fundamentales. Es por ello que se debería participar más en organismos multilaterales como el Pecc (Pacific Economic Cooperation Council), el PBEC (Pacific Basin Economic Council) y el Focalae (Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este), y persistir en el ingreso al Apec.

China y la India, por su parte, adquieren un papel significativo en la transición hacia el nuevo orden mundial. La primera es la potencia del presente siglo, que además de poner en jaque la hegemonía estadounidense busca y tiene cada vez una mayor presencia en América Latina, fortaleciendo vínculos con países como Brasil, México y Venezuela. Recientemente ha habido encuentros empresariales pero se requiere más trabajo en los ámbitos educativo y cultural y, sobre todo, tener y coordinar instrumentos acordes a esta nueva realidad.

REFLEXIÓN FINAL

Con la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia de la República en agosto de 2010, y de María Ángela Holguín al Palacio de San Carlos, se iniciaron cambios en la política exterior colombiana, orientados a la búsqueda de nuevos aliados externos, al fortalecimiento de las relaciones con América Latina y a políticas más pragmáticas e institucionalizadas creando, muy seguramente, instrumentos dirigidos a este fin.

Durante los últimos años y desde 2002, el gobierno de Colombia desarrolló una política de seguridad democrática en función de la cual utilizó su política exterior bilateral y multilateral. No sólo buscó apoyo a su programa, sino que, a su vez, el país ha venido “exportando” su experiencia para el manejo de problemas de seguridad —como seguridad ciudadana—.

La administración del presidente Santos continuará, según todo indica, con estas acciones, pero de manera pragmática y no ideologizada.

No obstante, la seguridad se maneja y lidera hasta ahora desde el Ministerio de Defensa Nacional, lo que dificulta la participación de la Cancillería, más allá de lo rutinario. Ello, a su vez, ha obstaculizado una visión integral de seguridad mucho más acorde a la nueva realidad internacional y en particular de organismos como las Naciones Unidas y la OEA. En razón de ello, entidades multilaterales y, en general, las asociaciones de países, tienen una percepción orientada hacia la seguridad humana, mientras que en el ámbito bilateral se restringe el asunto en términos de soberanía, defensa y territorialidad. Por otra parte, en el nuevo organigrama de la Cancillería colombiana, el decreto 3355 de 2009 no contempla una instancia de análisis, reflexión y coordinación, entre otros, de la problemática de la seguridad. Mientras otros países institucionalizan la coordinación sobre seguridad, en Colombia, a pesar de ser prioritaria, se carece de dicha formulación, concentrando su manejo en la diplomacia presidencial o en el Ministerio de Defensa Nacional.

En este contexto, una de las mayores carencias de la política exterior colombiana es la falta de visión integral y de coordinación, no sólo en relación con la seguridad, sino con todas las problemáticas. Ante la ausencia de una instancia de coordinación interministerial, como la que tienen otros ministerios de Relaciones Exteriores en América Latina, en Colombia la misma se desarrolla *ad hoc* y con muchas limitaciones, por parte de cada viceministerio y de cada dirección general. El Consejo de política exterior tan solo contempla reunirse dos veces al año, y el de coordinación con actores no gubernamentales es cerrado y personalizado. Ni siquiera sus resultados salen a la luz pública.

Durante los últimos diez años las prioridades geográficas de la política exterior colombiana poco cambiaron: el país se orientó principalmente hacia Estados Unidos, lo cual, hasta cierto punto, obstaculizó la diversificación y vínculos más estrechos con otras áreas geográficas. Frente a América Latina hay países como Brasil, México y Perú con mayor afinidad, mientras que respecto a los demás se observó distanciamiento, aislamiento y una tendencia a privilegiar las relaciones bilaterales. Al mismo tiempo se desconfió de instrumentos multilaterales regionales como la Unasur, y en general se otorgó poca importancia a otros como la OEA y la Asociación

de Estados del Caribe. No obstante, con el gobierno del presidente Santos se percibe interés por acercarse hacia la región Asia-Pacífico y fortalecer los vínculos con América Latina.

Colombia es un país mediano con recursos energéticos y ambientales que se encuentra capacitado para desempeñar un papel más activo y diversificado en el orden mundial. No obstante, presenta una serie de obstáculos estructurales y coyunturales para desempeñarse como tal. Los principales son el sistema presidencialista y la estrechez del régimen político, y con ellos la penetración del clientelismo. En términos coyunturales, la *desinstitucionalización* –falta de coordinación y de liderazgo de la Cancillería–, el desconocimiento de ciertos cambios externos así como la importancia de asuntos muy recientes, entre ellos el energético y el de ciencia y tecnología, dificultan la modernización y la adaptación de la política exterior colombiana al siglo XXI.

Es así como en este contexto se crean, debilitan y desaparecen los instrumentos de la política exterior colombiana. Muchos son coyunturales y varían como reflejo de la diplomacia presidencial y personalizada; otros son jurídicos y permanecen en el tiempo, pero sufren altibajos dependiendo de quien ocupe ciertos cargos en un momento determinado. La institucionalidad se convierte en un reto central para la inserción internacional del país.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, ¿qué escenarios se proyectan para los próximos años?

ESCENARIOS POSIBLES DE INSERCIÓN INTERNACIONAL

La inserción internacional colombiana se encuentra en una transición motivada por varios aspectos. Primero, los cambios y las continuidades del nuevo orden mundial en el que se observa el debilitamiento de Estados Unidos y el reacomodo de otros polos de poder como China, India, Rusia y la Unión Europea. En este contexto deben tenerse en cuenta la correlación de fuerzas en Estados Unidos, principalmente en el Congreso, y las nuevas prioridades de la administración del presidente Barack Obama (2009-). Segundo, América Latina se encuentra también en proceso de transición, y en este sentido el periodo de finales de 2010 y 2011 va a ser decisivo para la consolidación o no de ciertas tendencias de la llamada “nueva izquierda” y de

sus proyectos y alianzas internacionales. Tercero, el presidente colombiano fijó nuevas prioridades y matices en su política exterior, que conducirán a nuevos instrumentos también de inserción externa del país.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones se plantean tres escenarios: de asimilación e interacción institucional de las nuevas realidades, de utilización de instrumentos *ad hoc* y coyunturales, y de continuidad.

De asimilación e interacción institucional de las nuevas realidades

Este escenario plantea un giro sustancial de las actuales relaciones internacionales colombianas, buscando salir del aislamiento para incorporarse al multilateralismo y el establecimiento de alianzas, y, por otra parte, orientando las relaciones hacia y desde el fortalecimiento de la institucionalidad y la integralidad. Este proceso debe ser parte de la adaptación del país a las nuevas tendencias externas temáticas y geográficas, al tiempo que debe incorporar la reestructuración del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Se buscaría la diversificación de las relaciones internacionales y, tal como lo señala la Constitución de 1991, la integración con América Latina y el Caribe. En este contexto resultan prioritarias la normalización y el fortalecimiento de los vínculos con Ecuador y Venezuela, sobreponiendo el respeto a principios del derecho internacional como la soberanía y haciendo valer lo jurídico por encima de intereses políticos coyunturales.

Entre las prioridades geográficas, China e India, por una parte, pero también Rusia y Japón, ocuparían un lugar prioritario. Se trabajaría en torno a una estrategia conjunta con académicos y empresarios que contemplara tanto la regionalización –es decir el ingreso, por ejemplo, al Apec– como el fortalecimiento de relaciones bilaterales con los países mencionados.

En términos temáticos, la seguridad continuaría siendo prioritaria, pero desde la Cancillería se lideraría una visión más moderna, que además de lo militar contemple aspectos sociales, económicos y humanísticos. En este enfoque amplio el estado buscaría, además, el bienestar del individuo, vinculando la seguridad con el desarrollo y el crecimiento económico.

Es el escenario ideal, que requiere instrumentos de análisis y reflexión, y de planificación e información, para lo cual se debería crear una instancia especial. A su vez, el organigrama de la Cancillería debería incentivar y

fortalecer direcciones generales de relación con la sociedad civil y con las diferentes regiones colombianas para asuntos de la agenda como comercio, seguridad, migración, ciencia y tecnología. De manera complementaria se buscaría el liderazgo y la coordinación de la Cancillería con otras instancias gubernamentales, como los ministerios de Defensa Nacional y Comercio Exterior y la Vicepresidencia de la República. Estos cambios requerirían de una verdadera voluntad política del jefe de estado y de su canciller.

De utilización de instrumentos ad hoc y coyunturales

Este escenario plantearía una serie de instrumentos coyunturales acordes a las necesidades del momento, mucho más operacionales y de apoyo que de planificación y estrategia. Dependería también de los intereses del jefe de estado y de su canciller. Aquí se trataría de buscar mayor apoyo técnico creando grupos *ad hoc* de acuerdo con las necesidades, sin plantear cambios orgánicos e institucionales.

El proceso de toma de decisiones continuaría cerrándose a la participación abierta y democrática de la sociedad civil, sobre todo a ONG de derechos humanos. Eventualmente se realizarían procesos de consulta que dependerían de la voluntad política de quienes ocupan ciertos cargos. Es decir, continuaría una diplomacia personalizada en ausencia de mecanismos institucionalizados.

En las negociaciones internacionales del país estarían presentes la fragmentación y la falta de coordinación. Se dificultaría crear y ejecutar políticas de estado, así como mayor coordinación entre diferentes entidades gubernamentales y no gubernamentales; ello entraría la capacidad de liderazgo y coordinación de la cancillería. En este escenario tendrían gran incidencia factores de idiosincrasia y rasgos de personalidad de los tomadores de decisiones.

De continuidad

Durante los últimos diez años, Colombia ha venido estrechando vínculos con Estados Unidos en ámbitos no sólo políticos y económicos, como se hizo a lo largo del siglo XX, sino, además, en lo militar. Ello ha conducido a la desconfianza por parte de gran parte de los países, principalmente de

los vecinos. Pero un efecto no menos importante de ese proceso es que así la seguridad se convierte en el eje de la política exterior colombiana, que se usa como instrumento de la política de seguridad democrática.

En este escenario, la potencia del norte continuaría siendo referente para la política exterior colombiana, predominando la diplomacia presidencial y personal. A su vez, el Ministerio de Defensa Nacional tendría un gran liderazgo, con una visión restringida de seguridad, reducida a la defensa y la territorialidad.

Los instrumentos políticos, económicos, coyunturales y bilaterales tenderían a predominar. Dentro de ellos, los más importantes serían los acuerdos comerciales, de protección a la inversión extranjera y de doble tributación. Y se afianzaría la exportación de la experiencia colombiana en seguridad.

De esta manera se continuarían privilegiando las relaciones con Estados Unidos, con una diplomacia presidencial y *desinstitucionalizada*. Así mismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores continuaría perdiendo capacidad de coordinación y liderazgo.

Finalmente, las presiones internacionales permanecerían, tanto de actores estatales como de ONG relacionadas con los derechos humanos. En este contexto habría poco espacio para consultar actores no estatales, propiciándose una diplomacia paralela.

Por todo lo anterior se plantean recomendaciones dirigidas a reorientar las prioridades e instrumentos de la inserción externa colombiana:

1. Convocar a foros internacionales en diferentes regiones y ciudades del país, incluyendo a San Andrés y Providencia y particularmente a las fronteras terrestres, para debatir sobre el futuro de la política exterior colombiana.
2. Fijar una estrategia dirigida a empresarios, académicos y medios de comunicación, que instruya sobre la inserción internacional colombiana, enfatizando en los puntos de continuidad y de cambio, así como en las potencialidades del país.
3. Trabajar institucional y coordinadamente con diferentes estamentos de la sociedad civil en los que las ONG ocupen un lugar prioritario, sobre todo aquellas relacionadas con los nuevos asuntos de la agenda. Para ello el uso de los medios electrónicos constituye una herramienta muy útil.

4. Recuperar el liderazgo y la capacidad de coordinación de la Cancillería. En este sentido, se debería crear una dirección general de coordinación con otras entidades gubernamentales, con las regiones y con el Congreso de la República.
5. Fortalecer la Academia Diplomática de San Carlos. Desde allí se deberían elaborar documentos de análisis y reflexión, de planificación, estrategia, información, y de apoyo para el(la) canciller y el presidente. A su vez, se deberían proponer cursos de actualización a todos los funcionarios del servicio exterior –no sólo a los de carrera diplomática–.
6. Combinar dos tipos de diplomacia: la diplomacia pública, que mejore la imagen de Colombia en el exterior; y la diplomacia ciudadana, que sea colaborativa con el estado. Para ambas se requiere brindar mayor información, incluyendo la consignada en la página web de la Cancillería.
7. Fijar unos instrumentos adecuados para la diversificación de las relaciones internacionales con regiones como la de Asia-Pacífico.
8. Normalizar las relaciones y alianzas de Colombia con América Latina, de manera particular con Ecuador y Venezuela.
9. Revisar lo relacionado con las embajadas colombianas, con el objetivo de vincularlas más directamente con la nueva estrategia de la inserción internacional del país.

En general, se recomienda adecuar los instrumentos de la política exterior colombiana a sus nuevas prioridades y a la diplomacia del siglo XXI. La construcción de alianzas regionales es un requisito indispensable para la ejecución de una política más activa, diversificada y coordinada, con unos instrumentos no sólo operacionales y de información, sino también de análisis, reflexión y planificación.

BIBLIOGRAFÍA

AMAYA, RODRIGO. 2009. “El actual proceso de toma de decisiones de la política exterior colombiana: una aproximación a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores”. Trabajo de investigación para optar al título de magister en análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos. Ministerio de Relaciones Exteriores-Universidad Externado de Colombia-Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo. Bogotá.

- ARDILA, MARTHA Y JUAN ANDRÉS AMADO. 2010. "Continuidades y cambios en las relaciones de Colombia con los países vecinos: 2008-2009, año crítico con Ecuador y Venezuela". *Oasis*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- ARDILA, MARTHA et al. 2009. "Actores no estatales y política exterior colombiana: los sectores empresarial y académico". Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- ARDILA, MARTHA Y ARLENE B. TICKNER. 2009. "El papel de la sociedad civil en la política exterior colombiana". Documento preparado a la Misión de política exterior. Bogotá.
- BADIE, BERTRAND. 2008. *Le diplomate et l'intrus*. Fayard. París.
- BITAR GIRALDO, SEBASTIÁN. 2006. "Cuando los actores no estatales sí importan: el caso de Amnistía Internacional". *Colombia Internacional*. 63, enero-junio. Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes. Bogotá.
- FERRERO, MARTÍN. 2006. "La glocalización en acción: regionalismo y paradiplo-macia en Argentina y en el Cono Sur Latinoamericano". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. 11. Universidad del Rosario. Rosario.
- GRANDI, JORGE Y LINCOLN BIZOZERRO. 1997. "Hacia una sociedad civil del Mercosur. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional". *Integración y Comercio*. 3.
- GUÁQUETA, ALEXANDRA. 2005. "Colombia, seguridad y política exterior". En Martha Ardila, Diego Cardona y Socorro Ramírez (editores). *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. Fescol-Cerec. Bogotá.
- HAAS, RICHARD. 2008. "La era de la no polaridad. Lo que seguirá al dominio de los Estados Unidos". *Foreign Affairs Latinoamerica*. (5) 4. Itam. México.
- HURRELL, ANDREW. 2006. "Hegemony, liberalism and global order: What space for would-be great powers?". *International Affairs*. 82. University of Oxford.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Varios años. *Memorias al Congreso*. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá.
- RECONDO, DAVID. 2005-2006. "Le renouvellement du personnel politique". *Problèmes d'Amérique Latine*. 59, hiver.
- ROSALES, OSVALDO Y MIKIO KUWAYAMA. 2007. *América Latina e China e India: hacia una alianza de comercio e inversión*. Cepal. Santiago de Chile. Series 81.
- ROSENAU, JAMES. 1990. *Turbulence in World Politics*. Princeton University Press. New Jersey.
- SHAUN, RIORDAN. 2005. *Adiós a la diplomacia*. Siglo XXI. Madrid.

PÁGINAS WEB

Corporación Nuevo Arco Iris. www.nuevoarcoiris.org.co

Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina. www.mrecic.gov.ar

Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. www.mre.gov.br

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. www.minrel.gov.cl/prontusminre/site/artic/20080829

Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. www.mmree.gov.ec

Periódico *El Espectador*. www.elespectador.com.co

Revista *Semana*. www.revistasemana.com.co

Secretaría de Relaciones Exteriores de México. www.sre.gov.mx

SEGUNDA PARTE

LAS PRIORIDADES GEOGRÁFICAS

América Latina y el Caribe: diferenciación y acercamiento

Socorro Ramírez

Aunque desde los años noventa en América Latina y el Caribe ha venido dándose una importante diferenciación interna y se ha hecho manifiesto que la región no constituye un bloque homogéneo, nunca antes en su historia como en los años dos mil había intentado simultáneamente tantos cambios dispares ni había conocido tantos acercamientos recíprocos. El balance de esas contradictorias situaciones e iniciativas es, en consecuencia, clarooscuro.

Dos acontecimientos previos, ocurridos tras el fin del conflicto este-oeste, merecen ser destacados. Primero, la terminación de la tensión bipolar permitió percibir con mayor nitidez el avance del proceso globalizador y los grandes desafíos que la región tenía frente al mismo. Segundo, la disminución de la presión de Estados Unidos por un alineamiento automático de la región como parte de su área de influencia le concedió a ésta un margen de maniobra más amplio. Pero, frente a la nueva situación, en lugar de que la región hubiera desarrollado una respuesta conjunta, cada país trató de tomar sus propias iniciativas para evitar la desconexión propia de las dinámicas globales, lo que generó estrategias contrapuestas y en competencia, fragilizó los grupos de integración existentes y contribuyó a la mayor fragmentación latinoamericana y caribeña.

La década de los noventa conoció, además, una creciente tensión entre dos tendencias opuestas. Por un lado, el modelo neoliberal prometía crecimiento sostenido e inserción en la globalización mediante la aplicación del ajuste estructural, la apertura indiscriminada, las privatizaciones y el desmonte del estado; por otro, se hacían sentir las protestas contra los efectos sociales

—aumento de la pobreza extrema y la desigualdad, pérdida de empleos e ingresos—y locales —zonas que profundizaron su marginamiento— de tales medidas, así como en contra de otras consecuencias negativas como la corrupción y la falta de representación política de los partidos y los congresos.

Las movilizaciones sociales de los noventa recibieron, además, un impulso adicional por medio de los procesos de reforma constitucional, que ampliaron los derechos civiles y políticos pero no fortalecieron simultáneamente los derechos económicos y sociales. Ante esa nueva situación, sectores tradicionalmente marginados —en particular indígenas y población negra— empezaron a ejercer sus nuevos derechos civiles y políticos, a reconstruir sus identidades, a reivindicar sus territorios y los recursos que se encuentran en su suelo, a hacer alianzas y movilizaciones con otros sectores sociales y hasta a postularse como reemplazo a los partidos políticos y a las organizaciones sociales más tradicionales, conjugando así reivindicaciones sociales y motivaciones identitarias.

UNA COMBINACIÓN INÉDITA DE CIRCUNSTANCIAS

En ese ambiente terminaron los años noventa y despegaron los dos mil, en cuya década inicial se han conjugado —por primera vez en la historia regional— varios factores esenciales que, combinados, han generado cambios importantes en la mayoría de países latinoamericanos, con énfasis diversos según las circunstancias nacionales y los estilos gubernamentales.

Primero, el descontento y la protesta social condujeron a sucesivos cambios de gobierno. En algunos casos, la caída de los gobiernos en el poder fue generada por la presión de la movilización callejera: Venezuela, 1993; Ecuador, 1997, 2000, 2005; Argentina, 2001; Bolivia, 2003; Paraguay, 2008. En otros, se dio un paulatino cambio en las preferencias electorales de la población: Brasil, Uruguay, Nicaragua, El Salvador. Todo ello condujo al llamado “giro a la izquierda” en la mayoría de países de Suramérica y de Centroamérica, con gobiernos que se proclaman revolucionarios o reformadores. Los nuevos gobernantes surgieron de sectores distintos a las elites dominantes como reacción a los partidos tradicionales: un militar en Venezuela, un obrero en Brasil, un indígena en Bolivia, un obispo en Paraguay, un profesor en Ecuador, líderes de movimientos ex guerrilleros en Uruguay, Nicaragua, El Salvador y Brasil.

Segundo, donde la crisis de los partidos políticos tradicionales fue más profunda, los nuevos gobernantes se empeñaron en una ruptura total, proclamaron la refundación de las repúblicas mediante asambleas constitucionales –Venezuela en 1999, Bolivia y Ecuador en 2008–, y ganaron sucesivas elecciones para sentar las bases del cambio y hacerse al control de los diversos poderes nacionales, regionales y locales. A esto se suma la tendencia a reducir los espacios de la democracia liberal interpretando a su amañó la ley, coartando la libertad de prensa, tomando el control de los medios de comunicación, presionando a la oposición, promoviendo la reelección presidencial y ampliando la influencia del ejecutivo sobre los demás poderes del estado.

Tercero, muchos de los nuevos gobiernos han contado con altos ingresos durante la mayor parte de sus periodos, debido al alza de los precios de sus exportaciones energéticas, mineras y agrícolas. Con esos recursos y algunos con el apoyo del gobierno del presidente Hugo Chávez (1999-2001; 2001-2007; 2007-), anunciaron que le darían prioridad a lo social por medio de programas como “hambre cero”, “misiones”, bonos y subsidios. Con esos programas y con el discurso de inclusión y representación de sectores marginados, ganaron el apoyo popular.

Cuarto, los mandatarios más cercanos a posiciones de ruptura con sus predecesores han tratado de aumentar el control estatal sobre los recursos naturales y de redefinir la participación del capital estadounidense y europeo en su explotación. Esos nuevos recursos, en especial los energéticos, han sido utilizados como instrumento de poder para aumentar la acción internacional, conformar alianzas en una perspectiva de mayor autonomía frente a Estados Unidos y, hasta la elección de Barack Obama (2009-), para hacerle contrapeso al unilateralismo del gobierno de George W. Bush (2001-2005; 2005-2009).

Quinto, todos los gobiernos de la amplia gama de la llamada izquierda están a favor de buscar autonomía frente a Estados Unidos y un acercamiento entre los países de la región, sin ese país. Las muestras de descontento con el *hegemón* se multiplican. Los presidentes radicales han expulsado embajadores y organismos estadounidenses (Bolivia y Venezuela), han demorado o condicionado la aceptación de sus representantes (Honduras de Zelaya y Nicaragua) y han clausurado acuerdos militares (Venezuela, Bolivia y Ecuador). Entre tanto, sin grandes rupturas, Brasil ha dado muestras

de querer conformar su propia zona de influencia con instituciones que regulen los asuntos regionales sin la presencia de Washington (caso Bolivia), y el propio presidente Obama ha reconocido al presidente Luiz Inacio Lula da Silva (2003-2007; 2007-2011) como su principal interlocutor latinoamericano. Todos esos elementos dan muestras del declive regional de la hegemonía estadounidense, que no controla ya el comportamiento político, económico e internacional de la mayoría de países y que ha dejado de ser su único abastecedor de armas. A su vez, tras el 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos dejó de considerar a América Latina como una prioridad económica y política, y se concentró en los asuntos militares y de seguridad, como podría demostrarlo la reactivación del Comando Sur y de la Cuarta Flota, en 2008, tras 58 años de cierre.

Sexto, la mayoría de los gobiernos de la región, más que mostrarse interesados en reforzar los lazos con Estados Unidos o con Europa, ha emprendido una diversificación de sus relaciones, en especial con países asiáticos. Ante todo con China, cuya demanda por recursos naturales para su acelerado crecimiento ha provocado el aumento de los precios de bienes primarios que produce la región; luego, con Rusia e Irán, bien sea por razones económicas y militares o con el interés de impulsar el fortalecimiento de un mundo multipolar. El bloque bolivariano va más allá de esa diversificación y se compromete progresivamente con los proyectos geopolíticos de estos países.

Séptimo, por su importancia en extensión y población pero sobre todo por su desempeño económico y por su interés político de desempeñar un papel regional y global, Brasil –octava economía del mundo– ha comenzado a contrarrestar de cierta forma la pérdida de presencia internacional de América Latina y el Caribe, y se ha convertido en fuerte inversionista y socio comercial de buena parte de los países de la región, incluyendo a Cuba. El país carioca ha ganado autonomía y madurez para manejar sus relaciones internacionales de acuerdo con sus intereses, para jugar en las grandes ligas mundiales y para abrirse posibilidades de ocupar, al lado de las grandes potencias, un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, cuando éste se reforme. Brasil, junto con Rusia, India y China (Bric), trata de hacer valer su crecimiento, población, territorio y recursos para incidir en la dinámica global: con India y Sudáfrica conformó el foro político y estratégico Ibsa; participa del liderazgo en el G-20,

que desplazó al G-7 como foro sobre la economía mundial; construye una alianza militar y nuclear con Francia; interviene en el principal conflicto internacional, el del medio Oriente; y hasta le ganó a Obama en la disputa por la sede de los juegos olímpicos de 2016. Sin embargo, para el estado brasileño no es fácil asumir las implicaciones de un liderazgo regional que conlleva tanto elevados costos –por ejemplo, atender exigencias de mejores términos de sus negocios en Bolivia, Paraguay y Ecuador– como responsabilidades –desempeñar un papel conciliador y estabilizador–, cargas que no cuentan con consenso interno salvo cuando se trata de tener un papel político que no implique compromisos militares y menos aún concesiones económicas. En el nivel internacional –y con excepción de su posición frente al desarrollo nuclear de Irán– la gestión de Brasil recibe gran reconocimiento, aunque en la región encuentra resistencia –como ha sido el caso de los intentos del presidente Chávez de “ponerlo contra la pared” y disputarle el liderazgo– u obstáculos –como fue la decisión del presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010) de mantener e incluso incrementar la presencia de Estados Unidos en la región–.

Octavo, en clara competencia, los dos gobiernos más significativos de la amplia gama de izquierda –el de Lula y el de Chávez– intensificaron sus iniciativas de acercamiento e integración latinoamericana y caribeña. El presidente Chávez lanzó Petroamérica y Petroandina y conformó Petrocaribe en 2004, al mismo tiempo que creó la Alternativa Bolivariana para las Américas, transformada en junio de 2009 en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (Alba-TCP); conformó Telesur y propuso el Banco del Sur, el gasoducto suramericano y la Organización de Países Productores y Exportadores de Gas del Sur (Oppegasur). El gobierno brasileño, por su parte, impulsó desde el año 2000 las cumbres suramericanas y el programa de integración física con la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Suramericana (Iirsa); en 2008 le dio contenido a Unasur; puso en marcha su Consejo de Defensa; y reunió a los treinta y tres países de la región, incluida Cuba, en cumbres en las que, entre otras cosas, se habló de la posibilidad de construir una organización regional sin Estados Unidos y Canadá.

Noveno, en el otro extremo del espectro político regional, Colombia se sustrajo de buena parte de esos cambios y de la combinación de esas dinámicas durante la primera década de los años dos mil. En el camino

emprendido por Colombia en contravía de las tendencias de la región, incidieron la agudización de la confrontación armada interna y las opciones gubernamentales para hacerle frente, que involucraron en el conflicto a Estados Unidos bajo la era del presidente George W. Bush y le dieron apoyo a sus cruzadas antiterrorista y antinarcóticos. No obstante esa opción, los dos gobiernos de Álvaro Uribe compartieron algunas de las tendencias positivas que se han ido perfilando en la región, como el deseo reciente de diversificar las relaciones internacionales del país. Pero también compartieron dinámicas negativas que pusieron en cuestión la democracia.

Desde su triunfo, Juan Manuel Santos (agosto de 2010-) comenzó a dar muestras de querer reajustar la política exterior. Como presidente electo visitó algunos países de Europa y América Latina, pero no a Estados Unidos. Desde su posesión ha buscado recuperar el terreno perdido en la región y en especial en el vecindario próximo, aproximándose, en torno a asuntos de interés común, a Venezuela y Ecuador, y luego a Brasil, país al que le dedicó su primera visita de estado. La caída del acuerdo militar que permitía a Estados Unidos el uso de siete bases militares colombianas facilita la recuperación de confianza regional en Colombia, así Estados Unidos continúe siendo la contraparte principal del país en asuntos de comercio, inversión, cooperación militar, económica y social. El presidente Santos también ha anunciado que aspira a posicionar a Colombia como un actor internacional relevante, mediante una asociación más estrecha con actores significativos de la región y alianzas con sus afines y liderazgos en asuntos específicos; además, ha insistido en profundizar la relación con Asia, en particular con China, y en entrar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde), todo ello sin renunciar a la relación central de Colombia con Estados Unidos.

Más que las nuevas perspectivas regionales, nos interesa ahora analizar el balance que deja la combinación de los nueve factores antes descritos, cuyo saldo contradictorio marca para América Latina la primera década de los años dos mil.

BALANCE CLARO-OSCURO

La ambigüedad del balance se pone de presente en al menos cinco ejes: democracia, desarrollo social, seguridad, integración regional y actuación internacional.

DESAFÍOS A LA DEMOCRACIA

Es necesario reconocer que sectores tradicionalmente excluidos se han sentido reconocidos por los nuevos gobernantes de izquierda, quienes han hablado en su nombre, les han otorgado no pocos derechos en las nuevas constituciones, les han dado asistencia, ingresos y servicios, y han adoptado un discurso internacional con el que se han sentido identificados. Sin embargo, reconocimiento no significa inclusión automática. Por esta razón las tensiones internas han reaparecido. En donde la protesta de los años noventa fue central en los giros electorales de los dos mil –Venezuela, Ecuador y en cierta medida en Bolivia–, se ha ido dando un paulatino distanciamiento entre movimientos sociales y gobiernos de la llamada izquierda, porque aquellos no sienten que las transformaciones esperadas se hayan realizado o consolidado.

A su vez, allí donde algunos gobiernos que se proclaman de izquierda van tomando formas autoritarias o quieren controlar todo el proceso político y social, han aparecido sectores de esa misma izquierda o de los movimientos sociales que, o bien se separan de tales procesos o se suman a la protesta –Venezuela, Nicaragua, Ecuador–, o acusan al gobernante de romper con los acuerdos originarios: en Bolivia la oposición surgida desde la misma izquierda ganó las elecciones del 4 de abril de 2010 en ciudades importantes.

Esas protestas se hacen más significativas por cuanto las nuevas constituciones de los gobiernos situados en el extremo más radical del espectro político regional, parecerían fortalecer dos poderes: el presidencial, en todas sus dimensiones, mediante el incremento del periodo de gobierno, funciones, ámbitos de injerencia y reelección; y, por otra parte, el poder popular, que aparece fortalecido en sus aspectos comunitarios de organización y participación por medio de consejos y comités, mediante su habilitación para postular candidatos a los distintos poderes y para adelantar la gestión

local de competencias y recursos, que antes pertenecían a gobernaciones y alcaldías. Además, en algunos casos a sus decisiones se les da un carácter vinculante. Sin embargo, la escasa o nula autonomía de tal poder popular y su dependencia de los gobiernos deja al poder presidencial como el único realmente existente. En cambio, no salen fortalecidas mediaciones institucionales entre el gobernante y el pueblo –como los partidos–, que contribuyan a forjar la voluntad colectiva. Tampoco, instituciones como el legislativo y los entes de vigilancia, que sirvan para controlar el poder presidencial. Esos contrapesos deben resultar de la pluralidad de partidos y de la existencia de movimientos sociales independientes del estado así como de la autonomía de otros poderes como los contemplados en las nuevas constituciones: legislativo, judicial, electoral, ciudadano.

La recentralización del poder en la figura presidencial, el control de los demás poderes y de los medios de comunicación así como la interferencia en la jurisdicción y competencias de las autoridades regionales y locales elegidas, amenazan la gobernabilidad, consolidan rasgos autoritarios y dificultan la configuración de verdaderos actores sociales. Esto sucede en Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Ecuador, en donde los jefes de estado presionan hacia partidos únicos a pesar de las resistencias de sectores organizados que antes concurrieron a formar la nueva coalición en el poder.

En ese esfuerzo refundador y de ruptura con el pasado, cada uno de los presidentes bolivarianos tiende a ejercer un control absoluto sobre la totalidad del proceso y se reserva la definición de dónde, cuándo y en qué se efectúa una ruptura radical. De esa manera el gobernante se hace imprescindible y presiona por permanecer en el poder por tiempo indefinido. De predominar esta perspectiva, el llamado socialismo del siglo XXI se irá pareciendo cada vez más al socialismo del siglo XX.

El resultado del control absoluto del poder genera polarización social, política e internacional, la cual tiene repercusiones regionales significativas, y, en la medida en que va estrechando el margen de acción legal e institucional a la oposición, incuba protestas –Nicaragua, Argentina, Ecuador–, amenazas de golpes de estado –Venezuela– y hasta amagos de guerra civil –Bolivia–. En casi todos los países con gobernantes radicales, la oposición no se limita ya a las elites tradicionales; más bien ha ido creciendo con la incorporación de sectores profesionales y de clases medias. Entre tanto, las

elites de antaño han actuado de manera extralegal para intentar recuperar el poder perdido. La oposición sigue fracturada y no conforma movimientos coherentes, con proyectos alternativos que interpelen al conjunto de la sociedad. Predomina en ella más bien el rechazo al gobernante y la incapacidad de concertación en su interior dada su heterogeneidad.

Vale la pena señalar que varias de las características propias de ese tipo de liderazgos mesiánicos, mediáticos y autoritarios, clientelistas y reeleccionistas, que centralizan el poder, personalizan la política y la diplomacia, interfieren los otros poderes públicos y debilitan los órganos de control, fueron compartidas por el gobierno de Álvaro Uribe en Colombia, quien generó igualmente *desinstitucionalización*, polarización e interrogantes a la democracia.

En un punto intermedio se encuentran gobiernos que, reclamándose de izquierda, asumen otra forma de ejercer el poder —Brasil, Chile, Uruguay, El Salvador—. Su proyecto no implica una ruptura nacional o internacional y no incuba por lo tanto un proceso de polarización, sino que conciben los cambios como un proceso paulatino. La mayor estabilidad e institucionalidad que alcanzan les permite una mejor inserción internacional.

Más que el debate sobre izquierda o derecha, populismo o pragmatismo, la evolución regional ha puesto en juego asuntos centrales de la democracia como su concepción y ejercicio, la cuestión de la representación y de la estabilidad de las reglas del juego político y electoral. Si bien todos los gobiernos latinoamericanos y caribeños —salvo el gobierno surgido por el golpe de Honduras— tratan de moverse dentro de los límites procedimentales de la democracia formal, algunos los instrumentalizan hasta deformarlos muy sustancialmente. Otros alteran los procedimientos en nombre del cambio institucional y de la ampliación de la representación, pero terminan excluyendo a la mitad de la población.

LÍMITES DEL DESARROLLO

En buena parte de los años dos mil, América Latina experimentó un importante crecimiento del PIB. Sin embargo, los enormes recursos recibidos en esta década por muchos países de la región no alcanzaron a introducir cambios sustantivos en las economías, en la calidad del crecimiento, en los indicadores macroeconómicos ni en los patrones de inserción internacional.

La mayor parte de la región se ha *reprimarizado*. Se siguen exportando materias primas sin mayor avance hacia sectores productivos más modernos y hacia exportaciones con un alto componente tecnológico. Los esfuerzos en ciencia, tecnología e innovación, así como en pro del acceso de la población a la información, aunque son factores determinantes del desarrollo, han sido, en esta década, bastante limitados. Y, más recientemente, la mayoría de países, y en particular los que tienen gobiernos más radicales, se han mostrado mal preparados para hacerle frente a la crisis global. Además, sus modelos de desarrollo endógeno tienen serias dificultades para concretarse en el contexto de la globalización y de los cambios socio-estructurales en curso.

Tampoco en esta década se logró incidir de manera sustantiva en los principales indicadores sociales. En los primeros años del siglo XXI, el desempleo había disminuido en casi todos los países, aunque estuviera acompañado del aumento de la informalidad, cuyos puestos de trabajo adolecen de baja calidad así como de precarias coberturas de seguridad y protección social. En 2009, el número de desocupados volvió a crecer, y la tendencia no cambió durante 2010. Paralelamente, se incrementan la criminalidad organizada y la inseguridad ciudadana. Además, el nuevo ajuste impuesto por la recesión internacional tiene costos que pueden revertir los logros sociales.

Si bien en el decenio se pusieron en marcha programas sociales que lograron alguna disminución de la pobreza y mejoraron la seguridad social, la sostenibilidad de los programas sociales se enfrenta a la caída de los ingresos nacionales y al reto de convertir las iniciativas asistenciales y de emergencia en políticas sociales consistentes. Más que reducirse a bonos y subsidios, tales políticas tendrían que romper el ciclo de la pobreza y la desigualdad, consolidar redes de apoyo, ayudar a la superación de las condiciones culturales desventajosas, y expandir las capacidades ciudadanas y las oportunidades para un desempeño digno como miembros de esa sociedad. Muchos gobiernos radicales han insistido en que las iniciativas sociales se desarrollan con criterios de igualdad, pertinencia y calidad. Pero los balances muestran que, aun cuando tales apoyos han ayudado en situaciones de emergencia y han ofrecido algunos ingresos y servicios, no han fortalecido la capacidad de sus usuarios para alcanzar condiciones de inserción económica, y sí los han convertido en clientelas del gobernante.

En la sostenibilidad de las Misiones Bolivarianas, por ejemplo, incide también el que se han desarrollado por fuera de la institucionalidad estatal y sin férreos controles, lo que ha debilitado su alcance y aumentado la corrupción.

Más recientemente, hemos tenido dos fenómenos que han disminuido la demanda de materias primas e interrumpido el periodo de crecimiento sostenido de las exportaciones regionales: de una parte, la recesión en la que cayeron las economías estadounidense y europea, cabeza de puente de la importante desaceleración de la economía global; y, por otra, el freno relativo de las economías de China e India. Múltiples efectos de esta evolución se han sentido en la región que, por fortuna, no ha sido de las peor libradas: caída en los precios de las exportaciones regionales como petróleo, cobre, hierro y gas natural, maíz, trigo y soja, entre otros; falta de crédito, parálisis de la producción y las exportaciones, desaceleración del consumo interno, desempleo, caída de remesas, reducción de los ingresos, recortes en el gasto social, incremento de la pobreza y la criminalidad. Ante ese contexto difícil, cada país ha tratado nuevamente de lanzar estrategias individuales en desmedro de la integración.

DETERIORO DE LA SEGURIDAD

En la primera década de los años dos mil, además del aumento de la criminalidad organizada, América Latina ha visto crecer las tensiones intergubernamentales por la dificultad para hacer frente, de manera común, a asuntos de seguridad nacionales o transfronterizas. De un lado, las cuestiones territoriales terrestres o marítimas –Perú con Chile y Bolivia; Perú con Ecuador; Nicaragua y Venezuela con Colombia– han reactualizado miradas conflictivas. De otro, han crecido los reclamos ambientales y comerciales –Ecuador con Brasil y Colombia; Argentina con Brasil y Uruguay– y las disputas energéticas –Brasil con Bolivia y Paraguay; Argentina con Chile–.

La convivencia pacífica entre gobiernos de tendencias políticas antagónicas –Venezuela con Colombia y Perú–, desde luego nada fácil, también ha generado no pocas controversias. La imposibilidad de manejar de manera concertada asuntos transfronterizos de seguridad que afectan a diversos países de forma distinta –Colombia con Ecuador y Venezuela–,

ha hecho escalar las demandas internacionales, las amenazas o las acciones militares. La negociación de Colombia con Estados Unidos para el uso de bases militares nacionales incubó inconformidad en la región, en especial en Brasil, y generó tensión con Venezuela, que las asumió, hasta la reunión con el nuevo presidente de Colombia en agosto de 2010, como una afrenta al proyecto bolivariano.

Cada vez más países de América Latina aumentan los presupuestos militares y la compra de armamento. Aunque anuncian las nuevas adquisiciones como un proceso de actualización de equipos y fuerzas, éstas van configurando una suerte de rearme en la región, lo que en medio de divergencias agudas y de desconfianza crea el contexto para incidentes que, si se llegaran a producir, habría que lamentar. La expansión del tráfico de drogas y del crimen organizado en la mayoría de países de la región penetra los estados, las sociedades y las economías, e involucra cada vez más a las fuerzas armadas en su combate, lo que les devuelve a éstas un papel protagónico en la sociedad.

Hay que resaltar, sin embargo, que en medio del aumento de la conflictividad ligada a asuntos tradicionales o recientes, diversos países suramericanos han comenzado a asumir responsabilidades en la seguridad, como por ejemplo, en operaciones de paz dentro de la región –en Haití– y fuera de ella. El Consejo Suramericano de Defensa puede propiciar también un acercamiento regional en medio de las diferencias y las tensiones.

AVANCES Y RETROCESOS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

A pesar de todas las dificultades anotadas, con avances y retrocesos, se ha venido produciendo una cierta revalorización de la regionalización como ámbito adecuado para coordinar estrategias de inserción internacional y de manejo concertado de asuntos que implican a países colindantes. Es el caso de la construcción de la idea del gran Caribe, que se concreta en la Asociación de Estados del Caribe. Allí participan las islas de diversas lenguas y sistemas políticos, el istmo centroamericano y los tres grandes países de la región –México, Colombia y Venezuela– que, junto con los del noreste suramericano, han concertado regímenes de cooperación para atender asuntos compartidos del mar Caribe como el problema del transporte, el turismo o los riesgos ambientales. Sin embargo, el dinamismo

inicial de la Asociación contrasta con su parálisis posterior, entre otras cosas, debido a que el asunto energético de Petrocaribe ha concentrado el interés subregional.

Es también el caso suramericano con la construcción de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), que ha anunciado la creación de siete consejos: defensa, lucha contra el narcotráfico, desarrollo social, educación, cultura, ciencia y tecnología, infraestructura y planeamiento. Esa dinámica se vio afectada hasta mediados de 2010 por el acuerdo de Colombia con Estados Unidos para el aumento de la presencia militar de este último. Pero también incidieron las dificultades internas de la Unasur que impiden priorizar sus actividades. Esas dificultades surgen, entre otras razones, porque en medio de sus diferencias recíprocas los gobernantes prefieren mantener el control total del proceso y no construir una institucionalidad común sólida.

También vale la pena hacer referencia al Arco del Pacífico Latinoamericano, que, desde 2007, ha comenzado un proceso de cumbres presidenciales y foros ministeriales y empresariales, en la búsqueda de una mayor articulación comercial y financiera con la cuenca del Pacífico. Esta iniciativa puede verse interferida con los conflictos entre los países miembros –Chile-Perú, Ecuador-Colombia–. Por otra parte, el Plan Puebla-Panamá, transformado en 2008 en el proyecto de integración y desarrollo de Mesoamérica, aunque estimula el desarrollo de proyectos de infraestructura e interconexión entre sus miembros, es visto con preocupación en Centroamérica por los efectos sociales y ambientales de algunos de sus proyectos.

Aun cuando en esta década se ha hablado insistentemente de integración y se produjeron algunos realineamientos subregionales, lo cierto es que la fragmentación regional se profundizó y los grupos de integración existentes se debilitaron. El caso más dramático es el de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), paralizada por diferencias, entre otras, sobre la manera como se debe entender la integración y acerca de las formas de inserción internacional, discrepancias que generaron la salida de Venezuela. A esas diferencias se suman los conflictos entre sus países miembros: Ecuador rompió relaciones diplomáticas con Colombia luego del bombardeo a un campamento guerrillero en su territorio; Bolivia amenazó con demandar a Ecuador por diferencias con el entonces secretario general de la CAN, y al Perú por haberle dado asilo a miembros de la oposición; Perú, por su

parte, fue acusado de interferir algunos acuerdos que perfilaban una salida al Pacífico para Bolivia, en territorio chileno.

En el Mercado Común del Sur (Mercosur) también han sido evidentes las fisuras en no pocos aspectos: entre Brasil y Argentina, y entre Argentina y Uruguay han existido reiterados reclamos de los dos países pequeños, Paraguay y Uruguay, y las amenazas de este último país de buscar una negociación bilateral con Estados Unidos. Los procesos de integración centroamericano y del Caribe insular se encuentran igualmente interferidos por dinámicas contradictorias entre sus miembros.

Así pues, aunque ha habido acercamientos latinoamericanos y caribeños desconocidos en doscientos años de independencia, las discrepancias entre los gobiernos han contribuido a que la primera década de los años dos mil finalice con un aumento significativo de la fragmentación política, económica y en materia de seguridad y defensa.

En esta década la mayoría de gobiernos de la región diversificó y amplió sus relaciones internacionales mediante acuerdos políticos, militares y económicos, en especial con países asiáticos. No obstante ese avance, se ha tratado de estrategias nacionales de búsqueda de relaciones preferenciales o de alianzas con países que mantienen tensiones con Occidente y tienen sus propios intereses, no necesariamente coincidentes con los de América Latina y el Caribe. Por ello, el apoyo a sus proyectos geopolíticos globales puede trasladar a la región tensiones que hoy caracterizan la geopolítica mundial; pueden también reforzar la fragmentación latinoamericana y caribeña en provecho de la influencia de esos actores extra-regionales. Igual circunstancia ocurre, por el otro lado, con las negociaciones bilaterales que se adelantan con Estados Unidos y la Unión Europea, arreglos que en ocasiones también fragmentan a la región.

Los acercamientos regionales no han permitido una concertación colectiva sobre asuntos sustantivos. Aunque en una multicumbre convocada por Brasil dos temas marcaron la discusión, la crisis financiera global y el nuevo gobierno de Estados Unidos, no hubo claros consensos al respecto. Así se puso de presente en la V Cumbre de las Américas, en abril de 2009, en la que la región se movió entre una expectativa de futuro y un ajuste de cuentas con el pasado. Para la mayoría de países latinoamericanos y caribeños, empezando por Brasil y Chile, se trataba de evaluar qué tanto

interés tiene el presidente Barack Obama en la agenda regional, en qué medida se proponía cambiar las relaciones hemisféricas y qué tanto avanzaba en hacer, como lo había prometido, “una política con ustedes y no para ustedes”. Para el bloque de países más críticos, liderados por el presidente Chávez, se trataba de una valiosa oportunidad para ajustar cuentas con Washington por las acciones unilaterales e imperiales estadounidenses y para impedir la consolidación del sistema interamericano. Aun cuando las dos dinámicas no tendrían que ser incompatibles, lo problemático es que no había preparación regional sobre los asuntos de interés común. Ni siquiera se había avanzado en su discusión y menos en la preparación de alternativas para que Estados Unidos no llegara con una política elaborada sino que la construyera en consenso con América Latina y el Caribe. Por ello, en buena parte, los resultados de la reunión fueron solo formales.

Mención especial merece la naciente Comunidad de América Latina y el Caribe (Calc). La Cumbre que creó la Comunidad, realizada en Costa de Sauípe, el 16 y 17 de diciembre de 2008 y convocada por Brasil, reunió a los treinta y tres países de la región, incluida Cuba. Allí México propuso ampliar el Grupo de Rio hasta convertirlo en una OEA (Organización de los Estados Americanos) sin Estados Unidos ni Canadá. La segunda cumbre regional, efectuada en Cancún el 22 y 23 de febrero de 2010, con la exclusión de Honduras, acordó la creación de otra Calc pero esta vez como intento de unificación entre la Cumbre reunida en Brasil y el Grupo de Rio, presidido por México.

Más que como confluencia de procesos, pareciera que la nueva organización nace como resultado de la competencia de los dos países más grandes de la región, Brasil y México, anfitriones de las dos cumbres, interesados en mostrar liderazgo e imprimirle cada uno su propio sello. La competencia se expresó, en Cancún, a propósito del ritmo en la conformación de la nueva entidad. El presidente Lula habló del sentido de la organización en un tiempo histórico y propuso ir más lento. Su homólogo mexicano, Felipe Calderón (2006-), en cambio, quería ir más rápido para que en su país se originara la iniciativa y así se reviviera el latinoamericanismo mexicano que le podría dar efectos electorales internos y poder de presión frente a sus socios norteamericanos.

La discusión sobre cómo llamar a la nueva agrupación, si Unión, Comunidad u Organización, sintetizaba otro aspecto de disputa en el surgi-

miento de la nueva entidad. No sólo porque expresaba distintos niveles posibles de unidad, sino porque existe la presión del Alba de presentarla como alternativa total a la OEA. Seguramente, así tratará de mostrarlo el presidente Chávez cuando sea el anfitrión de la nueva cumbre, en 2011, convocada para discutir las bases de conformación de la Calc. En realidad, la región necesita ambos espacios. El latinoamericano y caribeño que articule posiciones y coordine actuaciones conjuntas en espacios multilaterales, y el hemisférico que permita tramitar las relaciones con Estados Unidos.

Las metas que se le ponen a la nueva Calc son muy ambiciosas: intensificar el diálogo y promover la concertación política, impulsar la integración regional con miras a la promoción del desarrollo sostenible y aumentar la coordinación en asuntos internacionales. Luego, la Declaración de Cancún, en sus seis considerandos y ochenta y ocho puntos, pone en lista todos los aspectos posibles de concertación, lo cual diluye las metas concretas sobre las que, además, existen discrepancias sustantivas que impiden priorizar una agenda de concertación en los foros internacionales.

En suma, en esta primera década de los años dos mil ha quedado más claro que en otras épocas que, para hablar de la existencia de América Latina y el Caribe como una región específica, ya no basta con apelar a la geografía, la historia y la cultura compartidas. La fragmentación regional se ha extendido y diversificado, atravesada ahora por diferentes proyectos e intereses geopolíticos y geoeconómicos nacionales o transnacionales, regionales o internacionales. Pero, al mismo tiempo, los retos externos y los proyectos de liderazgo latinoamericano y caribeño han ido generando nuevos espacios de acercamiento y de redefinición de la región. Con todo, esas aproximaciones no se han traducido en mayor concertación sobre aspectos cruciales como una respuesta regional a la crisis económica global o una redefinición de sus relaciones hemisféricas que tenga en cuenta el declive de la hegemonía estadounidense y la llegada al poder de un gobierno como el de Barack Obama. La nueva Calc surge en momentos en que la fragmentación regional se ha ampliado y profundizado y los conflictos en su interior se han multiplicado, cuando más se ha diluido la idea de comunidad y de destinos compartidos, y cuando no parece haber disposición para procesar las diferencias ni existe un liderazgo suficientemente capaz de ayudar, al menos, a convivir en medio de ellas.

PERSPECTIVAS Y RETOS

Al balance claro-oscuro de esta década, que le deja a la región más fragilidades que fortalezas, se suman los desafíos que la crisis global le plantea al acercamiento latinoamericano y caribeño y que la retan a concertar unos mínimos comunes que le permitan hacerle frente. Si lo que sigue predominando es la imposición renovada de barreras entre vecinos y una acción de simple denuncia de las tendencias globales y hemisféricas, se habrá perdido una oportunidad excepcional para avanzar en la difícil pero necesaria articulación de miradas, propósitos y voluntades regionales.

El contexto de incertidumbre global sobre el asunto energético ofrece la posibilidad de hacer valer el papel relevante de la región en la provisión de recursos, poseídos, en especial, por los países andinos, Brasil y México. Se debe hacer valer también el papel sobre el control del cambio climático y la disponibilidad de agua. La Amazonia, por ejemplo, aún conserva una parte de su condición de pulmón del planeta, concentra 50% de la biodiversidad global y 20% de la oferta mundial de agua dulce. Pero actuar coordinadamente en negociaciones globales requiere un enorme esfuerzo de concertación regional, seria, pausada y técnica.

Buena parte de los retos que tenían los países latinoamericanos y caribeños hace una década continúan siendo válidos: la búsqueda del crecimiento económico sostenible, el planteamiento de estrategias de desarrollo y de inserción internacional que mejoren la calidad de vida de la población, la lucha contra la pobreza y la inequidad, el aumento de la gobernabilidad, el combate a la criminalidad organizada. A esos retos pendientes se les agregan ahora otros, como la revalorización del papel de la integración entre vecinos a partir de la concertación de unos “mínimos comunes” que respeten la diversidad ideológica y política, que atiendan los intereses y niveles diferenciados de desarrollo, que permitan la participación en metas compartidas a velocidades distintas, que estructuren un funcionamiento flexible donde quepan todas las corrientes. También está pendiente la construcción o puesta en marcha de mecanismos de seguridad regional como los consejos suramericanos de defensa y de lucha contra el narcotráfico, que ayuden además a superar tensiones internas y entre países vecinos.

Un reto mayor de la región es el rediseño de instituciones hemisféricas que materialicen un cambio en las relaciones con Estados Unidos.

Esa redefinición implicaría un total respeto a los gobiernos llamados de izquierda, surgidos de cambios en las preferencias electorales, ante los cuales Estados Unidos tendría que abandonar sus tradicionales esfuerzos de contención mediante la presión diplomática o de apoyo a golpes de estado. Implica también un diálogo sobre la cuestión migratoria y los asuntos de seguridad, que revise, por ejemplo, las estrategias antidrogas y las políticas frente al aumento de la criminalidad organizada y su movilidad transfronteriza y desterritorializada, que tienen graves efectos sobre la seguridad ciudadana y sobre las relaciones entre países vecinos. En el avance de ese diálogo con el nuevo gobierno de Estados Unidos, el papel de Brasil y México será decisivo, pero también el de Venezuela y Colombia, que han representado los dos extremos del espectro político regional. El asunto de Cuba y la vigencia del sistema interamericano, son dos asuntos cruciales. Está pendiente también el aspecto comercial, sobre el que existen posiciones diferentes en la región y en Estados Unidos.

La Calc que involucre a los treinta y tres países latinoamericanos y caribeños requiere superar factores históricos, económicos, geopolíticos y culturales, que hasta ahora han impedido que la región tenga una expresión propia en las relaciones internacionales y que actúe como bloque en medio de los procesos de globalización. Pese a la cercanía geográfica, histórica y cultural, y pese a las proclamas a favor de la unidad, lo predominante ha sido y sigue siendo la división regional. De hecho, latinoamericanos y caribeños han sido vecinos distantes que se desconocen mutuamente; esa característica ha sido común incluso entre países colindantes. En contraste con las aspiraciones a la unidad, en la región se ha profundizado la heterogeneidad a medida que se han diferenciado las concepciones del desarrollo nacional, de la integración y de las alianzas necesarias para actuar en la política internacional. Para que la esquiava unidad latinoamericana y caribeña avance tiene que empezar por alcanzar consensos sobre metas realistas en torno a intereses comunes.

Un reto esencial para que el acercamiento latinoamericano y caribeño se traduzca en un avance en la unidad se refiere a la necesidad de contar con liderazgos despojados de pretensiones nacionalistas y hegemónicas, que posibiliten acuerdos en la región. Pero no existe consenso en torno a quién o quiénes deban ejercerlo. Además, quienes intentan asumirlo, así sea con sustantivas diferencias de estilo, suelen proyectar sus propios inte-

reses nacionales en hipotéticos intereses regionales, y se preocupan más por concretar su propia influencia que por proponer pautas de interés general.

BIBLIOGRAFÍA

- ALTMANN, JOSETTE Y FRANCISCO ROJAS ARAVENA (eds.). 2008. *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Fundación Carolina/Siglo XXI. Madrid.
- AYUSO, ANNA. 2009. “Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica euro-latinoamericana”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*. 85-86, pp. 185-209.
- BENÍTEZ, RAÚL. 2008. “La crisis de Honduras y el sistema interamericano: el triunfo del realismo sobre los principios”. *Foreign Affairs Latinoamérica*. 9 (4).
- CAETANO, GERARDO. 2009. “Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur. Razones para la incertidumbre”. *Nueva Sociedad*. 219, enero-febrero, pp. 157-172.
- CASTAÑEDA, JORGE G. 2006. “Latin America’s Left Turn”. *Foreign Affairs*. 85 (May-June), pp. 28-43.
- CEPAL. 2008. *Informe preliminar sobre las economías de América Latina y el Caribe*. Cepal. Santiago.
- CHERESKY, ISIDORO (ed.). 2007. *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*. Manantial. Buenos Aires.
- COOPER, ANDREW F. Y JORGE HEINE (eds.). 2009. *Which way Latin America? Hemispheric politics meets globalization*. United Nations University Press.
- DUNKERLEY, JAMES. 2007. “Evo Morales, the ‘Two Bolivias’ and the Third Bolivarian Revolution”. *Journal of Latin American Studies*. 39, pp. 133-166.
- HERSHBERG, ERIC Y FRED ROSEN (eds.). 2006. *Latin America after Neoliberalism: Turning the Tide in the Twenty-first Century?* New Press/North American Congress on Latin America. Nueva York.
- MARES, DAVID. 2008. “Los temas tradicionales y la agenda latinoamericana”. *Foreign Affairs Latinoamérica*. 8(3).
- MISIÓN DE POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA. 2010. BID-CAF-Fedesarrollo-Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Bogotá.
- MUÑOZ, HERALDO. 2006. “¿El fin de América Latina?”. *Foreign Affairs en Español*. 6 (1), pp. 34-41.
- RAMÍREZ, SOCORRO. Un giro necesario en la política exterior. [eltiempo.com/opinion / columnistas](http://eltiempo.com/opinion/columnistas), 7 de agosto de 2010.

- . ¿Por Unasur a la Casa Rosada? www.razonpublica.org, 17 de mayo de 2010.
- . ¿Cumbre de Unidad o Unidad por las cumbres? razonpublica.org, 8 de marzo de 2010.
- . Democracia y elecciones en América Latina. eltiempo.com / opinión / columnistas, 23 de enero 2010.
- . Brasil: proyección global, limitación regional. eltiempo.com / opinión / columnistas, 21 de noviembre de 2009.
- . “La v Cumbre de las Américas: entre el pasado y el futuro”, abril de 2009.
- . Latinoamérica y el Caribe: acercamientos y distancias. razonpublica.org, enero de 2009.
- . “Unasur: buen comienzo y grandes desafíos”, octubre de 2008.
- ROSALES, OSVALDO Y MIKIO KUWAYAMA. 2007. *América Latina, China e India: hacia una nueva alianza de comercio e inversión*. UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Santiago.
- RUIZ, JOSÉ JUAN. 2009. “Latinoamerica 2009: el privilegio de ser como todos”. *Política Exterior*. 128, marzo-abril, pp. 55-74.
- RUSELL, ROBERTO Y JUAN G. TOKATLIAN. 2009. “Modelos de política exterior y opciones estratégicas: el caso de América Latina frente a EEUU”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*. 85-86, pp. 211-249.
- UN DEVELOPMENT PROGRAMME. 2004. “La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas”. Santiago., 2004.
- VARIOS AUTORES. 2006. América Latina en tiempos de Chávez. *Nueva Sociedad*. 205, septiembre-octubre.
- WHITEHEAD, LAURENCE. 2005. *Latin America: A New Interpretation*. Palgrave Macmillan. Nueva York.
- WORLD BANK. 2006. *Latin America and the Caribbean’s Responses to the Growth of China and India: Overview of Research Findings and Policy Implications*. Word Bank. Washington.

Dificultades de la participación de Colombia en los procesos de integración

Édgar Vieira Posada

¿POR QUÉ Y PARA QUÉ INTEGRARSE?

Durante cincuenta años, la integración y los aportes de estos procesos al desarrollo latinoamericano no fueron cuestionados como lo son ahora, cuando muchos se preguntan si es un asunto cuya importancia sigue vigente para nuestros países y, en el caso concreto, para Colombia. Por eso, antes de analizar lo que ha sido el manejo de la integración en los últimos años y algunos elementos propositivos en el contexto actual de globalización, es necesario precisar primero ciertas ideas sobre lo que representa la integración y sobre su validez.

Desde hace varios siglos, la humanidad enfrenta dos disyuntivas: por una parte, la posición hobbesiana de ejercicio de la fuerza en una sociedad anárquica, en la que los intereses de cada estado son incompatibles con los del otro, en un juego de suma cero; por otra, la opción universalista kantiana, que planteaba el advenimiento de una confederación de estados en la escena internacional, una potencial comunidad de la humanidad, mediante vínculos sociales transnacionales, en los que la política internacional es un juego cooperativo, pues bien entendidos los intereses de los pueblos son los mismos.

¿QUÉ ES LA INTEGRACIÓN?

Por este término suele entenderse la acción y el efecto de integrarse, *de constituer las partes un todo*. Karl Deutsch dice que “integrar” es “hacer un todo con las partes, es decir, convertir a las unidades antes separadas en componentes de un sistema coherente”, con lo cual la “integración es entonces una relación entre unidades en la cual éstas son mutuamente interdependientes y poseen en conjunto propiedades sistémicas de las que carecerían si estuvieran aisladas”. Otros dicen que la integración es un fenómeno multidimensional y multigradual en el que se alcanza la forma más intensa de interacción entre Estados (Dobson, 1991: 30). En su vertiente económica,

considerada como un proceso, se encuentra acompañada de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones; vista como una situación de los negocios, la integración viene a caracterizarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales (Balassa, 1964: 1).

En su vertiente política la integración es

el proceso por el que los actores políticos en varios marcos nacionales distintos se persuaden de cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas, hacia un nuevo centro cuyas instituciones poseen o piden jurisdicción sobre los estados nacionales pre-existentes (Haas, 1958: 16).

En una vertiente multidimensional, integración es

un proceso más amplio complejo y profundo entre dos o más naciones que implica una vinculación e interpretación social, política económica, cultural científica, diplomática o incluso militar de enormes proporciones, y con un papel dinámico y protagónico de variados agentes de las sociedades involucradas (Tokatlian, 1994: 54).

Integrarse es pues admitir la transformación de la naturaleza misma de los países miembros, al poner en común sus intereses, su visión de futuro, en esquemas comunitarios con estructuras mínimas supranacionales, que conduzcan a la armonización de políticas tradicionalmente manejadas desde intereses nacionales o locales.

Esta es la visión de diferentes autores sobre lo que verdaderamente representa la integración. El problema actual es que en Colombia y en los demás países latinoamericanos se olvidó la lección aprendida y practicada durante los inicios de los primeros procesos de integración, y hoy se piensa que desde posiciones y visiones individuales, personalistas y aisladas, cada cual por su lado, va a construir la integración multidimensional que

el continente requiere. Por ello, cualquier reflexión hecha en el contexto actual sobre integración debe volver a comenzar, haciendo claridad sobre lo que es y para lo que sirve la integración y atender diversos interrogantes sobre su validez.

INTERROGANTES SOBRE LA VALIDEZ DE LA INTEGRACIÓN

Establecer la razón de por qué integrarse con otras naciones implica resolver interrogantes como los siguientes: ¿le conviene a los estados manejar su actividad internacional en función solamente de un manejo personalizado de intereses propios?, o, ¿puede resultar favorable compartir propósitos comunes que superen la artificialidad de las fronteras y permitan la construcción de espacios regionales ampliados? ¿Pretender integrarse desde las distintas posiciones nacionales no es entorpecer el logro de consensos y puesta en común de propósitos compartidos, supuesto implícito en todo proceso integracionista? ¿Conviene ceder soberanía a cambio de un mínimo de institucionalidad supranacional que permita pensar la integración desde una mirada colectiva andina, suramericana o latinoamericana? ¿Es más conveniente actuar en solitario, teniendo relaciones internacionales como país individual, o se podría disponer de mayor poder de negociación actuando en bloque? ¿Al pensar en integrarse no es preferible hacerlo en conjunto, de manera comunitaria, para responder a propósitos compartidos históricos y regionales superiores al interés nacional?

Así se podrían seguir formulando preguntas, que siempre se orientarían hacia la actuación individual de los estados o hacia las fortalezas de hacerlo comunitariamente. La propia definición general de lo que es integración establece la necesidad de un trabajo compartido. Para conformar un todo no podrían las partes estar manejando posiciones aisladas y contradictorias, como ocurre en el manejo actual de la integración en América Latina, donde se pretende constituir un todo desde posiciones soberanas e independientes que desconocen la característica inherente a la acción integradora, como es una cierta dosis de supranacionalidad.

Desde los primeros procesos de la integración europea se incorporó la noción de supranacionalidad. Las facultades asignadas a la Alta Autoridad responsable de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (Ceca) lo precisaron así:

Los miembros de la Alta Autoridad ejercerán sus funciones, con plena independencia, en interés general de la Comunidad. En el cumplimiento de sus deberes, no solicitarán ni atenderán instrucciones de gobierno ni organismo alguno. Se abstendrán de todo acto incompatible con el carácter supranacional de sus funciones. Cada estado miembro se compromete a respetar este principio y a no intentar influir sobre los miembros de la Alta Autoridad en la ejecución de sus tareas (véase, Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, 1951).

En esa misma dirección, León Lindberg, uno de los principales neofuncionalistas, ve en la integración componentes de transferencia de responsabilidades a instituciones supranacionales, al definirla como

los procesos por los cuales las naciones anteponen el deseo y la capacidad para conducir políticas exteriores e internas clave de forma independiente entre sí, buscando por el contrario tomar posiciones conjuntas o delegar su proceso de decisiones a nuevos órganos centrales (citado por Mariño, 1999: 112).

Establecer organismos reguladores independientes que se ocupen de concebir la integración y la administren ha sido un principio teórico desarrollado desde un comienzo por la teoría neofuncionalista, complementado en el caso europeo con una política de cohesión social basada en la distribución de los beneficios de la integración entre actores no sólo nacionales sino subnacionales, como son las regiones y los municipios, de acuerdo con los principios de la reciente aproximación de la “gobernanza multinivel”. Este último término ha sido más fácilmente aceptado, por ser de una neutralidad descriptiva que evita hacer uso de la expresión “supranacional”, término que, para algunos, amenaza la independencia y el protagonismo de los estados.

OBJETIVOS DE COHESIÓN

La búsqueda de la cohesión económica y social tiene gran importancia para entender los alcances y los beneficios que puede representar la integración. Implica trabajar en múltiples instrumentos, como son la definición de una política económica aceptable para el conjunto de los participantes, la perspectiva de beneficiarse de ingresos adicionales como resultado de la puesta en marcha de las cuatro libertades de circulación: de mercancías, servicios, capitales y personas, inherentes a un mercado único interior. También, la convergencia gradual de políticas de alcance social en materia de salarios, empleo, condiciones de trabajo, inclusión y protección social, igualdad de

género, migración y residencia en otro país, mejora de infraestructura y del medio ambiente, investigación y desarrollo tecnológico, innovación y competitividad, mecanismos de redistribución de recursos hacia zonas atrasadas y mejoras a la institucionalidad para asegurar condiciones de mayor gobernabilidad. En fin, hablamos de diversas políticas correspondientes a una integración no sólo comercial, como lo es una política de simple inserción, sino también de integración política y social.

¿INTEGRACIÓN O INSERCIÓN?

Se dice que la tendencia actual ya no es de *integración* sino de *inserción*. Pero esto último corresponde simplemente a una tendencia pragmática anglosajona de la globalización, según la cual los estados deben afrontar maneras de insertarse en un mundo globalizado abierto a la competencia de la forma que sea procedente, aun si los métodos conducen a incumplir con las obligaciones previas adquiridas en procesos de integración. La corriente que prioriza la “inserción” responde a tendencias conocidas de “regionalismo abierto” provenientes del Pacífico, donde los denominados *tigres* asiáticos llevaron a cabo una labor de “inserción” individual en el mundo, antes de pensar en formas de integración. Pero hay que recordar que ese modelo de inserción asiático fue el resultado de una labor sostenida de varias décadas de políticas macroeconómicas estables, fruto de la concertación entre los sectores público y privado, en un entorno de disciplina y de normativas rígidas, cumplidas estrictamente por los diferentes actores.

Esa realidad es bien distinta del contexto en que se mueve América Latina, de inmediatez, de inestabilidad política, de falta de continuidad de las políticas, de protagonismo que evita la concertación, de *desinstitucionalización* –de las instituciones y los procesos–, de ilegalidad de buena parte de las actividades económicas, de carencia de disciplina en el comportamiento ciudadano y laboral. Para obviar en algo tales limitaciones la lección que le conviene poner en práctica a América Latina en general y a Colombia en particular es una integración que supere la inserción individual y acuda a formas de puesta en común de objetivos compartidos, y de ceder intereses particulares a cambio de intereses superiores. La integración es, en cierta forma, un capitalismo regulado. La cohesión social implícita en una verdadera integración, abocada a fórmulas de reparto de

los beneficios del proceso y a la provisión de bienes públicos regionales, permite la construcción de un modelo de sociedad más equitativo, algo de lo cual no se ocupa la inserción.

Ante las amplias perspectivas de una integración multidimensional como la descrita, es conveniente conocer los costos de la no integración, como una prueba más de los alcances y beneficios de integrarse. ¿Qué costos pueden estar asumiendo América Latina y Colombia al tener cada vez más estancados sus procesos subregionales y regionales de integración, al no haber logrado desarrollar los mandatos consagrados en los tratados comunitarios? ¿Cuánto cuestan los obstáculos y las barreras vigentes a la integración, de tipo político, institucional, económico, físico, técnico, ambiental, regional, fronterizo, social y cultural?

América Latina debe definir con urgencia una fase de desarrollo e integración más profunda, que rescate un imaginario de integración latinoamericana, desaparecido por la pérdida de rumbo de una integración dispersa y confundida con respecto a su orientación por parte de los estados; pero ello requiere de niveles suficientes de apropiación de los grupos sociales participantes, para que los beneficios de la integración lleguen al conjunto de la población.

GRANDES TENDENCIAS INTERNACIONALES Y REGIONALES SOBRE INTEGRACIÓN

DEL PROTECCIONISMO AL REGIONALISMO ABIERTO

La inserción colombiana en materia de integración ha vivido dos contextos diferentes: un primer entorno de integración proteccionista, suficientemente estudiado, que buscaba consolidar espacios económicos ampliados con los países vecinos de América Latina; y desde la década de los noventa, un nuevo contexto económico mundial de globalización y apertura económica, que en materia de integración ha supuesto pasar a un “regionalismo abierto” o “nuevo regionalismo”, orientado a competir en los diferentes escenarios mundiales con base en la innovación y la competitividad, sin distinguos del país o grupo de países con los que se adelante la negociación.

Philippe de Lombaerde, siguiendo a Hettne, contrasta el viejo regionalismo con el nuevo en aspectos como los siguientes: el nuevo se configura

en un orden mundial multipolar y ya no bipolar; además de los estados, otros actores tienen un papel importante; la integración económica pasa a ser abierta e interdependiente con la economía mundial; es un proceso multidimensional más comprehensivo; y ya no se refiere sólo a estados soberanos, sino también a actores no estatales activos (De Lombaerde, 2008: 5). Para Colombia y los países latinoamericanos esto implica pasar de unas condiciones de desarrollo principalmente industrial y manufacturero en un entorno proteccionista a un entorno de apertura y globalización, que deja de lado alguna concepción propia de desarrollo industrial y la somete a las reglas del mercado, con preponderancia de factores microeconómicos como productividad y limitaciones en el tipo de integración. Alfredo Guerra-Borges señala algunas de las implicaciones que para América Latina tiene este cambio al regionalismo abierto en un intento de “globalizar el regionalismo”, como el que

los gobiernos latinoamericanos idealicen la liberalización, no desarrollen una posición activa ante los problemas internos y se vuelvan más aperturistas que regionalistas y que las soluciones vengan de fuera o por derivación de las relaciones con el mercado mundial (Guerra-Borges, 1998: 19).

Otra tendencia es la del pragmatismo y el reduccionismo aportados por la globalización económica a las negociaciones de acuerdos comerciales, que deja a la mayoría de los estados sin claridad sobre los objetivos de integración y desarrollo que se pretende alcanzar, en momentos en que las concepciones de desarrollo y las prioridades de las relaciones internacionales son no sólo distintas, sino, en muchos casos, diametralmente opuestas, lo que contribuye a enrarecer el ambiente para negociar y dificulta la posibilidad de obtener consensos. Carlos Malamud considera al respecto que: “[...] nadie define de qué integración estamos hablando, qué características debería tener, qué objetivos y metas se deberían fijar y cuáles deberían ser las instituciones adecuadas para conducir el proceso” (Malamud, 2009: 108).

Los cambios en el contexto mundial, de un entorno proteccionista a uno de competencia abierta regido por las leyes del mercado, implican la pérdida de profundidad en los objetivos por alcanzar en materia de integración, al reducir las tendencias integracionistas a la suscripción de acuerdos de libre comercio. Esta tendencia se explicaría por la poca interdependencia entre las economías latinoamericanas, lo que hace difícil avanzar cuando los mayores vínculos se establecen con países y grupos de países del mundo

desarrollado o atendiendo nuevas demandas de naciones emergentes como China.

En cuanto al alcance y la eficiencia de las negociaciones externas, las relaciones internacionales de Colombia no se pueden reducir a la suscripción de acuerdos de libre comercio, sin verificar las condiciones de oferta exportable competitiva para el área con la cual se va a negociar. En una política seria y fundamentada de inserción en el sistema internacional no basta con acumular un número significativo de tratados comerciales sin considerar las condiciones efectivas para su aprovechamiento. Tal ha sido el caso, por ejemplo, de la poca utilización de las preferencias arancelarias para ingresar a mercados del mundo desarrollado como Estados Unidos con el Atpa (Andean Trade Preference Act: Ley de Preferencias Arancelarias Andinas) y el Atpdea (Andean Trade Preference Drug Erradication Act: Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas), y a la Unión Europea con el Sistema de Preferencias Generalizadas (SGP plus), la mala clasificación de los países andinos en los *ranking* de competitividad internacional y la concentración de producción exportable en solo unas pocas regiones del país. La inserción en los circuitos productivos mundiales requiere de un sustento importante representado en un mercado interno sólido y en una oferta exportable suficiente en condiciones competitivas ; con el agravante, para un país como Colombia, de que estos compromisos comerciales internacionales se adquieren disponiendo de condiciones de infraestructura inadecuada o inexistente, sin corredores viales adecuados, sin transporte férreo y sin puertos de aguas profundas, entre sus principales limitaciones.

Finalmente, ante la generalización de las tendencias de la nueva ola de globalización, que pretende la universalización de los mercados más que la armonización de políticas, se ha producido un vacío teórico reflejado en la pérdida de rumbo y falta de claridad conceptual que caracteriza los momentos actuales de la integración latinoamericana.

CAMBIOS EN EL CONTEXTO DE LA REGIÓN

El contexto regional de la integración tiene un impacto particular sobre Colombia, por ser uno de los países latinoamericanos que en esta primera década del siglo XXI optó por la opción del libre comercio y la relación preferencial con Estados Unidos como eje central de su inserción interna-

cional, dejando en segundo plano lo referente a los compromisos asumidos en procesos regionales de integración, en especial en la Comunidad Andina (CAN). Algunas de las dificultades que vive el contexto regional andino, en las que Colombia tiene su cuota de participación, son la crisis de la CAN con el retiro de Venezuela y la pérdida progresiva de uno de los mercados principales para las manufacturas colombianas, logrado mediante este proceso de integración; el abandono de la fase de unión aduanera, herramienta importante para las negociaciones en bloque con otras áreas; el desconocimiento de las condiciones de supranacionalidad para darle paso a un generalizado inter-gubernamentalismo de corte personalista.

La integración andina ya no responde a estructuras institucionales y a compromisos supranacionales, sino al pensamiento de cada gobernante, empeñado en sacar adelante sus propias concepciones de integración y desarrollo. A estas dificultades se suma el alto grado de ideologización que rodea a las diferentes concepciones de desarrollo e integración, que van desde los defensores del modelo neoliberal hasta quienes desean reincorporar formas de socialismo y estado interventor, pasando por fórmulas equidistantes de economía de mercado supervisada por el estado. Contra la instrumentación de compromisos de integración atenta también la existencia de visiones encontradas sobre las relaciones internacionales y la descalificación que se ha venido haciendo de la fase de integración económica y comercial, necesaria en toda integración regional y que no puede ser reducida al voluntarismo de querer construir únicamente integración política.

LAS NEGOCIACIONES MULTILATERALES

Internacionalmente se sigue consolidando la tendencia a participar cada vez más en acuerdos comerciales regionales, al tiempo que se continúa intentando culminar las negociaciones multilaterales en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esto incrementa las posibilidades de conflicto entre una normativa multilateral obligatoria y las múltiples nuevas reglas de juego negociadas regional o bilateralmente, dificulta la participación en tantos acuerdos que se entrecruzan en lo comúnmente conocido como “*spaghetti bowl*”, y disminuye las condiciones de negociación que el mundo en desarrollo venía consolidando en la escena mundial bajo el liderazgo de naciones emergentes como China, India y Brasil. A este pro-

pósito es bueno recordar lo sucedido en la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (Alca). Cuando al final de la misma los países latinoamericanos, liderados por Brasil, pusieron como condición para continuar en otros asuntos que Estados Unidos definiera su posición sobre el desmonte de los subsidios a las exportaciones agrícolas, este país manifestó que no lo negociaba en el foro del Alca sino en el de la OMC. Y cuando el Alca fracasó y se pasó a la negociación de los tratados menores, como la negociación bilateral Colombia-Estados Unidos, este país incorporó delicados asuntos de inversiones, propiedad intelectual o compras oficiales, compromisos no asumidos todavía en el marco multilateral de la OMC; o buscó la profundización de los mismos –la modalidad denominada OMC plus–. Con ello, Colombia asumió compromisos que no se hubieran dado de seguir su curso la negociación multilateral, en la que posiblemente se obtendrían mejores resultados a consecuencia del trabajo mancomunado de los países en desarrollo en defensa de sus intereses.

EL FRACCIONAMIENTO IDEOLÓGICO DE AMÉRICA LATINA

La preferencia por la suscripción de tratados de libre comercio se ha visto alterada en la presente década con el ascenso al poder de varios gobiernos de izquierda populista –Bolivia, Ecuador y Venezuela– y de izquierda institucional –Brasil, Chile, Uruguay–, que lleva a plantear otras opciones de integración y desarrollo. En materia de integración, la izquierda populista pasa a satanizar los aspectos de integración comercial y a darle casi exclusividad a los aspectos de integración política, en un contexto de modelos basados en concepciones socialistas y democracias autoritarias, presididas por líderes mesiánicos que conducen la integración a un manejo personalizado que afecta la institucionalidad de los procesos. Igual perjuicio a la integración latinoamericana le causan aquellos estados defensores de la economía de mercado, que practican la reducción de los alcances de la integración a la negociación de tratados de libre comercio con cualquier región del mundo, sin contar con las consecuencias e impacto de los nuevos compromisos en los procesos de integración propios de la región.

La ideologización perjudicial de las negociaciones de integración deja a América Latina sin rumbo claro, con lo que va a oscilar entre la aceptación del “reduccionismo” neoliberal del libre comercio y el propósito

de adelantar modelos endógenos con fuerte intervención del estado, que pueden significar formas de neoproteccionismo. Se podrían anular así décadas de esfuerzos por consolidar corrientes de intercambio de manufacturas, como cuando se han producido divergencias importantes como las existentes entre Colombia y Venezuela. El resultado es una América Latina dividida no sólo en dos, sino en tres ejes: un arco pacífico con México, Costa Rica, Panamá, Colombia, Perú y Chile, inclinados a los tratados de libre comercio y al acercamiento a Estados Unidos y al Asia-Pacífico; por otra parte, la alianza de países integrantes de la Alba (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos), opuesta a la hegemonía estadounidense y al modelo neoliberal, liderados por Venezuela y con la vinculación de un par de países caribeños –Cuba, entre ellos–, además de Bolivia, Ecuador y Nicaragua. Y el eje intermedio, interesado en las relaciones con todos los demás actores y sin ningún alineamiento particular, en el que se encuentran fundamentalmente Brasil y Chile, así como Argentina y Uruguay en menor medida.

En este contexto difícil, a América Latina le corresponde evaluar, como se anotó, qué le resulta más costoso, si integrarse o no –sostengo que lo segundo–, y a pesar de las diferencias ideológicas debe precisar unos elementos comunes de integración y desarrollo, adaptables a las nuevas realidades del siglo XXI, como serían los componentes de una integración en un entorno de desarrollo sostenible.

De otra parte, la tendencia que desconoce el imperativo supranacional de la integración se sigue consolidando, mientras se desarrolla un manejo puramente intergubernamental, tendencia que se ha visto facilitada con la consolidación de gobiernos que al adoptar medidas sobre integración en función de intereses locales pierden la interacción necesaria para alcanzar posiciones comunitarias a mediano y largo plazo. La integración pasa a depender así de situaciones coyunturales, evitando que los aspectos acordados respondan a idearios contruidos entre diferentes actores sociales en un entorno de supranacionalidad. Tiene razón Carlos Malamud cuando dice que:

el exceso de nacionalismo impide la construcción de las instituciones e instancias supranacionales sin las cuales es imposible que avance cualquier proceso de integración regional. Mientras los gobiernos y los estados nacionales no cedan una parte de su soberanía, ninguna integración será posible (Malamud, 2009: 104).

Desde las primeras concepciones y formulaciones teóricas en esta materia se recogió la necesidad de contar con unos mínimos de supranacionalidad fundamentada en instituciones fuertes. Y en ello coincidieron las tres tendencias predominantes: primero, la visión idealista kantiana y sus propuestas sobre un “federalismo mundial” con delegación de competencias a una autoridad supranacional, Segundo, las teorías que precedieron a los primeros procesos de integración, como el funcionalismo, proponiendo la cesión de funciones de los estados a entidades supranacionales especializadas. Finalmente, las que acompañaron su surgimiento y desarrollo como el neofuncionalismo, que proponía organismos supranacionales con capacidades de decisión (Vieira, 2008: 157-215). Es por ello que Nicolás Mariscal sostiene que:

Sin transferencia de soberanía de los estados y de los pueblos al emergente pueblo europeo y a las instituciones de la Unión no progresará la integración. Ayer, hoy y en el horizonte previsible, aquí radica la clave de la unión política de Europa (Mariscal, 2010: 240).

Y para la integración en América Latina, ¿por qué un planteamiento similar no sería válido también en 2010?

¿QUÉ HA SUCEDIDO EN MATERIA DE INTEGRACIÓN?

En el contexto latinoamericano y suramericano, a pesar de haberse contado con objetivos y metas avanzadas, después de varias décadas las mismas no han logrado concreción. Del objetivo inicial de alcanzar un mercado común latinoamericano expuesto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) hace más de cincuenta años, se pasó a la construcción de esquemas de integración subregionales (Comunidad Andina de Naciones, Mercado Común del Sur (Mercosur), Mercado Común Centroamericano, Caribbean Community: Comunidad del Caribe, Caricom), generando gran dispersión en los esfuerzos de integración. Más recientemente, a comienzos de los años noventa, Colombia buscó extender sus negociaciones a otros países latinoamericanos, como fue la negociación de tratados de libre comercio con México y con Chile, y desde mediados de los noventa con los centroamericanos y con los integrantes del Mercosur. Esto coincidió con el mandato de la Constitución de 1991, de avanzar en las relaciones de integración con América Latina

y el Caribe, concordante con los intentos inconclusos de la negociación de una Comunidad Latinoamericana de Naciones (Clan), negociaciones suspendidas al dar prioridad a las negociaciones hemisféricas de un área de libre comercio, el Área de la Libre Comercio de las Américas. Pero al final ni hubo Alca ni hubo Clan.

La prioridad otorgada por el gobierno colombiano a la relación especial con Estados Unidos se vio reflejada comercialmente en los regímenes de preferencias arancelarias unilaterales del Atpa/Atpdea, otorgadas por el Congreso de ese país para contribuir a la lucha contra las drogas; preferencias que se esperaba ver sustituidas, luego de fracasar la negociación del Alca, por la negociación de un tratado bilateral de libre comercio con Estados Unidos, negociación que culminó en 2004 y que el Congreso de ese país aún no ratifica.

Los nuevos asuntos prioritarios pasaron a ser los relacionados con acuerdos de protección de inversiones y con propiedad intelectual, además de una apertura gradual y progresiva en servicios. Esos asuntos fueron incorporados en las negociaciones con otros países del mundo desarrollado, pues además de la relación prioritaria con Estados Unidos, Colombia pasó a negociar también con los integrantes del proceso de integración de la Unión Europea, los de la Efta (European Free Trade Association) y el Canadá, tratados de libre comercio de segunda generación, que además del intercambio tradicional de mercancías incorpora estos nuevos asuntos de negociación. Las negociaciones recientes con la Unión Europea, inmenso bloque de veintisiete países, no tuvieron una contraparte equilibrada en la soledad de Colombia, negociando al lado del Perú pero bajo parámetros diferentes.

En el caso de Asia-Pacífico, se cuenta con “Asean + 3” (Association of Southeast Asian Nations: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), ante el acercamiento recientemente acordado entre los tigres de la península del sudeste asiático y las economías de Japón, China y Corea del Sur, que lo consolidan como uno de los bloques más fuertes del mundo, con inmensa capacidad negociadora. El caso de Asia-Pacífico ha resultado más complejo para Colombia, pues luego de un nuevo intento frustrado de ingreso al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (Apec: Asia-Pacific Economic Cooperation) en 2008, diez años después de haber visto congelarse la consideración de candidaturas en 1998, las negociaciones quedaron postergadas hasta que en dicho Foro se levante

la moratoria para la admisión de nuevos miembros. Pero el país debe considerar no sólo al Apec como tal, que incluye a otros integrantes no asiáticos de la extensa cuenca del Pacífico, sino su relación en la región de Asia-Pacífico, donde están aquellos países agrupados en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, y más al norte la potencia japonesa, su reciente competidor Corea del Sur y la sorprendente insurgencia en la escena internacional de China, la nueva potencia del siglo XXI. Esto configura realidades geopolíticas y geoeconómicas distintas, para las que debe haber prioridades apropiadas.

COLOMBIA FRENTE A LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Las dificultades y retrocesos de Colombia en la integración de América Latina tienen que ver con el abandono del liderazgo por tanto tiempo ejercido en la integración andina; el haber contribuido a la desaparición de un manejo supranacional en los nuevos compromisos de integración como Unasur; tener que convivir con tanto régimen caudillista en los manejos personalistas de la integración, pasando a ser uno de ellos durante los ocho años del gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010); haber abandonado la construcción de una integración multidimensional para limitarse a una integración muy restringida, de tratados de libre comercio (TLC), de preferencia con otras áreas del mundo sobre su propio entorno latinoamericano, a pesar de la existencia de los mandatos constitucionales. Por otra parte, producido el retiro de Venezuela de la CAN, no se produjo en su momento ni el entendimiento comunitario ni el binacional con dicho país para regular las relaciones entre las partes, más allá del contenido del artículo 135 del Acuerdo de Cartagena, de mantener lo acordado en el Programa de liberación, por cinco años. Ello ha generado enorme inestabilidad y perjuicios a los empresarios.

En la región culminó una larga negociación de Colombia por medio de la CAN con el Mercosur, luego de haberse expresado temor en poder competir con los productores brasileños y argentinos, cuando curiosamente no se aplicaba igual criterio a negociar la apertura total con los productores estadounidenses en el TLC con ese país. Y en Centroamérica, al no lograrse negociar con Costa Rica, el mercado más significativo para Colombia en esta parte del mundo, se redujo el alcance a un acuerdo con limitaciones

en su contenido, suscrito con los integrantes del Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras). Las negociaciones con Mercosur y con dichos países han estado circunscritas al libre comercio y no incorporan ninguna norma relacionada con armonización de políticas, como se buscaba antes en procesos latinoamericanos más avanzados de mercado común. No obstante, pese a todo, existen avances evidentes en el establecimiento de una interacción comercial entre países latinoamericanos. Se abrieron mercados, se incrementó notablemente el comercio, se modificó cualitativamente la composición de las exportaciones, procediendo a exportar a mercados como el andino esencialmente manufacturas, en donde Colombia y Venezuela pasaron a ser, cada uno, el segundo mercado de sus exportaciones totales y el primero para sus manufacturas. En cambio, nuestras relaciones comerciales con los países desarrollados o con naciones emergentes como China siguen siendo la del eterno proveedor de bienes primarios.

En cuanto a la balanza comercial, en la tabla 1 se puede apreciar el resultado de la misma con los principales grupos y países con los que Colombia tiene intercambio comercial. Se pueden destacar los siguientes aspectos: con excepción de los años 2006 y 2007, la balanza ha sido favorable el resto de la presente década; la Comunidad Andina de Naciones es el único grupo con el cual Colombia logró resultados positivos durante todo el periodo 2000-2009, mientras con grupos como el Mercosur se alternan años positivos con negativos; igual situación de alternancia se presenta en nuestro intercambio con los integrantes de la Unión Europea; en cambio, con Estados Unidos existe una balanza también favorable toda la década, gracias a los buenos precios de los bienes primarios liderados por el petróleo que exportamos a ese país; con Venezuela, Colombia logra resultados supremamente satisfactorios de balanza comercial positiva toda la década, incluso en algunos años con cifras superiores a las logradas con Estados Unidos, gracias al incremento de las importaciones venezolanas sustentadas en los buenos precios del petróleo; aunque con cifras inferiores, la balanza comercial con Ecuador es positiva también durante todo el periodo; con países con los que hay acuerdo comercial bilateral, como Chile, sólo logramos obtener balanza positiva los dos últimos años; y con México, años alternos favorables y desfavorables; los intercambios con Brasil inciden en los resultados obtenidos con el Mercosur como grupo; y con países asiáticos la balanza con Japón es desfavorable todo el tiempo, mientras con China se alternan años de balanza positiva y negativa.

TABLA 1
BALANZA COMERCIAL DE COLOMBIA, SEGÚN GRUPOS ECONÓMICOS Y PRINCIPALES PAÍSES, 2000-2009
 (MILLONES DE DÓLARES FOB)

ORIGEN	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total balanza comercial/1	2.160,5	333,3	78,2	102,8	1.139,7	1.391,5	-143,0	-824,3	470,5	1.665,2
GRUPOS COMERCIALES										
Aladi	59,0	527,5	-170,8	-880,8	-183,5	-573,8	-1.890,5	-403,1	1.349,7	420,1
Comunidad Andina	657,6	1.453,3	977,9	460,8	1.424,9	2.009,0	705,2	719,8	759,1	637,6
Mercosur	-268,7	-561,2	-738,4	-904,1	-1.069,1	-1.468,8	-2.070,3	-2.373,6	-2.222,6	-2.337,3
G-3	120,6	700,8	55,2	-343,6	126,4	-137,9	-352,3	1.454,1	2.581,8	-1.694,8
Unión Europea	-17,1	-318,6	-105,4	-292,7	116,5	69,4	66,5	552,2	-239,8	-210,4
PRINCIPALES PAÍSES										
Estados Unidos	2.879,0	1.336,7	1.384,2	1.782,3	1.816,1	2.815,8	3.115,6	2.327,8	3.312,3	3.856,9
Venezuela	407,0	994,8	386,6	7,7	596,2	934,5	1.263,4	3.906,0	4.951,1	3.521,6
Perú	235,0	127,2	200,9	211,5	301,3	378,2	194,2	220,1	154,7	191,6
Chile	-43,5	-70,6	-78,8	-86,2	-69,5	-41,6	-217,9	-245,6	189,6	78,0
Ecuador	164,3	407,3	475,9	385,2	619,4	812,9	559,7	563,6	712,7	582,7
Japón	-281,3	-344,4	-384,8	-404,3	-342,8	-324,6	-550,0	-740,5	-700,0	-444,2
Alemania	-28,9	-88,7	-153,3	-326,2	-375,2	-394,4	75,0	-594,0	-851,5	-919,6
México	-286,4	-294,0	-331,5	-351,4	-469,8	-1.072,4	-1.615,7	-2.451,8	-2.369,3	-1.663,4
Canadá	-112,1	-159,7	-82,5	-154,6	-182,5	-46,7	-174,4	-317,8	-398,5	-240,2
Brasil	-190,4	-370,9	-487,4	-622,9	-750,0	-1.131,1	-1.572,4	-1.778,9	-1.537,1	-1.453,0
China	-289,9	-407,2	-453,4	-546,1	-820,0	-1.226,2	-1.558,5	-2.236,6	-3.725,4	-2.529,5
Resto de países	-292,4	-797,4	-397,6	207,8	816,4	686,9	337,8	523,4	732,0	684,4

1/La suma de los parciales no es equivalente al total de la balanza comercial.

Fuente: Dian. Cálculos: Dane

SOBRE EL DESTINO DE LAS EXPORTACIONES

En la tabla 2 se discrimina el resultado de las exportaciones colombianas por grupos y por países, encontrándose los siguientes resultados: la Comunidad Andina era el principal grupo destinatario de nuestras ventas al exterior hasta 2006, cuando se produjo el retiro de Venezuela y la CAN pasó a ser superada por las ventas a la Unión Europea. Por su parte, el Mercosur se muestra todavía bastante alejado de los resultados con los vecinos andinos, aunque, pese a ello, existe una tendencia gradual de consolidación exportadora. También puede registrarse una recuperación y ascenso en las ventas a la Unión Europea, aun cuando su composición continúa siendo esencialmente de bienes primarios como carbón y café. Es muy notorio el récord nunca antes logrado de más de 6 mil millones dólares a Venezuela en 2008, para iniciar en 2009 una baja importante con motivo de las medidas adoptadas por el gobierno de ese país en contra de la adquisición de productos colombianos. Se observa también el despegue en las exportaciones a Ecuador, alteradas en 2009 por la salvaguardia aplicada a productos colombianos; así como la duplicación de las ventas a Estados Unidos por la participación fundamental de los buenos precios de las exportaciones petroleras; una recuperación con México, que no compensa todavía el fuerte incremento en la compra de productos de dicho país; y cantidades reducidas para un mercado como el Japón, mientras China ni siquiera alcanza a figurar como destinatario significativo de exportaciones colombianas.

Finalmente, en la tabla 3 es importante resaltar el comportamiento de las exportaciones a los países de la CAN: en 2002 las exportaciones de bienes industriales ya eran mayoritarias: 2.115 millones de dólares frente al total de 2.343 millones de dólares vendidos; y en 2008 la composición mayoritaria de bienes de origen industrial se mantenía, con 7.000 millones de dólares, de un total de ventas por 8.500 millones de dólares. Esta es una demostración de la importancia y los aportes de la integración andina, al permitirle a Colombia vender bienes con valor agregado, a diferencia de los mercados del mundo desarrollado, al que se siguen exportando principalmente bienes primarios. En la composición de las exportaciones a la CAN merece destacarse el caso de la industria automotriz, que había logrado la cifra de más de 1.100 millones de dólares en 2007 y presentó una fuerte caída a la mitad en 2008; mientras los textiles y las confecciones sumaron más de 1.300

TABLA 2
DESTINO DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS, 2000-2009 (MILLONES DE DÓLARES FOB)

DESTINO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total exportaciones/1	13.158	12.330	11.975	13.129	16.788	21.190	24.391	29.991	37.626	32.853
GRUPOS DE DESTINO										
Aladi	2.958	3.420	2.962	2.576	4.218	5.286	5.828	8.838	10.880	8.387
Comunidad Andina	2.185	2.771	2.344	1.908	3.250	4.182	1.988	2.148	2.456	2.136
Mercosur	352	219	131	118	187	197	250	558	806	694
G-3	1.538	2.004	1.439	1.056	2.153	2.709	3.283	5.706	6.709	13.800
Unión Europea	1.824	1.766	1.654	1.917	2.359	2.825	3.340	4.383	4.790	4.699
PRINCIPALES PAISES DE DESTINO										
Estados Unidos	6.524	5.255	5.164	5.779	6.611	8.480	9.650	10.373	14.053	12.879
Venezuela	1.308	1.742	1.127	696	1.627	2.098	2.702	5.210	6.092	4.050
Alemania	434	428	332	265	265	339	360	553	638	365
Ecuador	467	710	825	780	1.015	1.324	1.237	1.276	1.500	1.257
Bélgica	224	210	241	228	290	368	369	389	460	409
Perú	373	277	353	396	548	710	692	806	855	788
Japón	230	165	194	202	263	330	324	395	372	336
México	230	262	311	360	526	611	582	495	617	536
Resto de países	3.368	3.281	3.428	4.422	5.642	6.930	8.475	10.493	13.041	12.233

Fuente: Dian. Cálculos: Dane.

TABLA 3
EXPORTACIONES COLOMBIANAS HACIA LA COMUNIDAD ANDINA, 2002-2008

PRODUCTOS	MILES DE DÓLARES FOB						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total	2.343.515	1.908.351	3.250.487	4.181.888	4.689.358	7.359.203	8.565.381
Productos primarios	227.492	301.089	583.205	842.963	650.198	916.215	1.558.745
Principales productos	111.481	125.780	202.585	364.015	94.871	113.857	299.091
Subtotal tradicionales	101.778	122.149	202.273	363.840	94.760	113.398	298.814
Café	252	977	0	0	0	0	0
Petróleo	19.245	22.244	66.630	105.800	0	0	0
Derivados del petróleo (incluido Fuel Oil)	47.625	58.512	67.561	158.276	15.411	17.114	169.109
Carbón	34.657	40.415	68.082	99.761	79.337	96.212	129.704
Ferróniquel	0	0	0	3	12	71	1
Otros	9.703	3.631	313	175	112	459	277
Banano	0	31	55	0	0	99	0
Flores	9.681	3.568	161	138	112	360	276
Esmeraldas	22	32	97	37	0	0	1
Otros agropecuarios	98.910	105.059	278.017	311.515	413.810	706.860	1.117.566
Camarones	268	0	37	0	0	0	0
Demás agropecuarios	40.125	30.769	227.336	246.045	355.915	661.084	1.035.677
Franjas	58.517	74.290	50.644	65.470	57.896	45.776	81.889
Demás mineros	17.101	70.250	102.602	167.433	141.517	95.497	142.087
Industriales	2.115.977	1.607.240	2.667.277	3.338.921	4.039.115	6.442.791	7.006.024
Agroindustriales	270.877	202.381	301.732	353.186	427.207	523.945	544.717
Azúcar	51.712	22.438	42.976	60.833	78.096	80.972	38.806
Productos del café	8.993	8.059	8.986	18.044	23.086	29.501	30.266
Demás agroindustriales	148.858	137.130	195.980	240.336	293.324	370.645	405.945
Franjas	61.313	34.755	53.790	33.973	32.702	42.827	69.700
Industria liviana	624.574	516.042	825.148	1.056.137	1.333.564	2.683.350	3.276.260
Confecciones	137.384	86.763	172.148	229.700	314.063	918.028	820.020
Textiles	83.349	86.820	158.444	191.296	191.447	339.618	576.649
Editoriales	47.268	38.681	54.124	61.563	74.254	113.256	110.541
Calzado	13.706	10.909	20.086	32.236	43.842	136.647	200.847
Manufacturas de cuero	4.147	3.522	6.024	7.483	11.119	35.079	28.822
Productos de plástico	98.987	90.912	122.996	145.404	183.093	247.492	279.628
Jabones, cosméticos, otros	112.341	110.533	142.035	188.131	244.230	335.880	454.557
Demás industria liviana	127.393	87.902	149.290	200.325	271.516	557.350	805.197
Industria básica	688.296	623.392	882.068	972.278	1.124.405	1.442.446	1.697.629
Metalúrgica	108.341	77.350	158.248	191.803	216.195	268.571	300.200
Química básica	415.742	396.146	537.119	577.855	667.235	819.523	935.198
Papel	164.213	149.896	186.701	202.619	240.975	354.352	462.231
Maquinaria y equipo	186.638	150.731	252.981	312.637	409.234	657.874	978.747
Industria automotriz	345.593	114.694	405.348	644.683	744.704	1.135.176	508.670
Demás productos	45	23	6	4	45	198	613
De ellos: armas	0	0	0	0	0	0	2

Fuente: Oficina de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con base en datos Dane-Dian.

millones de dólares en 2008, con la característica de ser ventas realizadas por Pymes que generan importante empleo; y se fueron consolidando productos agroindustriales con más de 500 millones de dólares, que se agregan a bienes de valor agregado alto como maquinaria y equipo por casi 1.000 millones de dólares en 2008.

EL ESTADO DE LA COMUNIDAD ANDINA

A raíz de algunos acontecimientos ocurridos durante los últimos años, se perdió la prioridad que Colombia otorgó en el pasado al proceso andino de integración, en el que ejerció liderazgo durante largo tiempo. Los principales eventos fueron: el retiro de Venezuela de la CAN en abril de 2006, siendo que ese país era el socio comunitario más importante de Colombia; la tirantez en las relaciones con Ecuador a raíz de los acontecimientos en la frontera común en 2008, que condujeron a la suspensión de relaciones entre los dos países, comenzadas a restablecer gradualmente a partir de 2009; y el distanciamiento con estos dos países y con Bolivia con motivo de la suscripción, en 2009, del acuerdo que permitía la presencia estadounidense en bases colombianas. El alejamiento con los tres miembros suramericanos del Alba ha ido a la par con un acercamiento con Perú, que ha permitido avanzar en entendimientos bilaterales.

Lo lamentable es que estos acontecimientos de crisis se produjeron al margen de las instituciones andinas. Ni el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores fue ser utilizado para mediar en tantos problemas. Ni el Parlamento Andino logró ejercer una función mediadora en el campo político. Ni el Consejo Presidencial Andino se volvió a reunir, después de haber celebrado reuniones ininterrumpidas durante años. Tampoco la Secretaría General asumió un papel efectivo de acercamiento entre los países. Uno de los procesos de integración de América Latina con una mayor institucionalidad ha visto como ésta se ha vuelto inoperante. Lamentablemente, la tendencia en los últimos años ha sido la de la intervención directa de los gobiernos, cuyos liderazgos desean protagonismo y control del proceso integracionista, debilitando peligrosamente una característica esencial de la integración: la búsqueda de consensos, con una visión de formación de espacios ampliados compartidos y no con el regreso a la defensa de intereses locales, nacionales.

En los aspectos comerciales existe un trabajo comunitario de cuarenta años, y en general existen mandatos conducentes a conformar el Mercado Común Andino con la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas. En los aspectos políticos y sociales, la integración andina abordó en los últimos años gran variedad de temas acordados por los propios jefes de estado, cuya sola enumeración pone en evidencia que ya no se trataba de una integración únicamente comercial, como sostuvo el gobierno de Venezuela para justificar su retiro, sino que se aspiraba a la integración política y social. Lo acordado en esta última década y media corresponde a asuntos tales como el Mecanismo de diálogo y de concertación política entre la Comunidad Andina, Mercosur y Chile; el Plan integrado de desarrollo social (PIDS); la Carta andina para la promoción y protección de los derechos humanos; el Plan de cooperación para la lucha contra las drogas y delitos conexos; el Compromiso andino para la democracia y la adhesión a la Carta democrática interamericana de la Organización de los Estados Americanos (OEA); la Carta andina para la paz y la seguridad, la limitación y el control de gastos destinados a la defensa externa; el Grupo de alto nivel de seguridad y de promoción de la confianza, encargado de establecer una Política común de seguridad andina (PCSA); el Plan andino para la prevención, el combate y la erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras; el Plan andino contra la corrupción; la Estrategia de biodiversidad para los países del trópico andino; y el Plan integral de integración y desarrollo de las fronteras.

La inserción internacional de un bloque de integración pasa por la aplicación de una política exterior común, que le brinda mayor solidez en la defensa de sus intereses en el contexto internacional. En el caso de la Comunidad Andina, entre 1999 y 2001 los países miembros procedieron a definir una política exterior común (PEC), con la que se aspiraba a actuar como bloque en las diferentes relaciones internacionales asumidas con la llegada de la globalización. Lamentablemente, las grandes diferencias en las prioridades de las relaciones internacionales adoptadas por cada país hicieron imposible la aplicación de la PEC, con lo que se pasó a negociar individualmente acuerdos bilaterales, perdiéndose la oportunidad de aprovechar una de las mayores herramientas de la integración, como es la de aunar fuerzas en bloque para disponer de mayor poder negociador. Colombia fue uno de los protagonistas del desconocimiento de la PEC, al

priorizar las negociaciones con Estados Unidos por encima de cualquier compromiso subregional andino.

La tendencia actual es a aligerar la agenda andina de trabajo de aspectos conflictivos, dada la animosidad existente entre sus miembros en los últimos años. El peligro es convertirla en un proceso que evite materias de fondo para no molestar a sus integrantes. Con toda la importancia que tienen asuntos como biodiversidad, minorías étnicas y participación de la sociedad civil, en el que la tesis de “vivir bien” es uno de los principios centrales de la actual Secretaría General, la integración debe continuar abarcando los diferentes componentes de una integración multidimensional, con variables no sólo sociales y políticas, sino económicas y comerciales. Mientras tanto, es evidente que dadas las orientaciones opuestas de los gobiernos, la flexibilización de una agenda que no cuenta con el consenso de sus integrantes aparece como fórmula para evitar otras decisiones de las que sería difícil regresar.

Si bien en la actualidad lo andino no es una prioridad, el hecho es que los miembros de la CAN son los países vecinos de Colombia y, por ende, son el mercado natural para el país y representan, como se ha evidenciado en los años del proceso andino, la posibilidad efectiva y real para que empresarios colombianos de todo tipo y tamaño logren asegurarle a Colombia la diversificación en su estructura exportadora, al poder vender sus manufacturas en la región. Colombia puede trabajar sobre esta realidad geoestratégica y considerar a futuro el proceso de integración andino como una herramienta útil e indispensable para asegurar mejores relaciones con la subregión, para lo cual es muy importante afianzar de nuevo los vínculos con Chile y prever el reingreso de Venezuela, cuando las circunstancias políticas lo permitan.

LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS

En los últimos años ha habido manifestaciones de querer avanzar en una *integración suramericana*, como la establecida por los presidentes a finales de 2004 en Cusco (Perú), con la enunciación de una Comunidad Suramericana de Naciones (CSN): en el documento de Cusco y en la reunión de cancilleres en Brasilia (19 de diciembre de 2005) se dejaron de lado los aspectos institucionales y cualquier mención de supranacionalidad, y se eludió precisar compromisos de integración económica y comercial.

El “Plan estratégico para la profundización de la integración sudamericana”, elaborado por los gobiernos a mediados de la década, señaló el “Fortalecimiento de la institucionalidad”, con base en una estructura orgánica de carácter intergubernamental, que incorporó una Comisión de altos funcionarios de la cual dependerían los grupos de trabajo en áreas de infraestructura, integración energética y políticas sociales. Pero esta estructura cambió con el paso de una Comunidad Suramericana de Naciones a una Unión de Naciones Suramericanas, decidida por los gobernantes suramericanos en la primera Cumbre energética celebrada en 2007 en isla Margarita (Venezuela). Esta manera de precipitar la integración, más discursiva que analítica, creando sin mucho estudio la Comunidad Suramericana de Naciones y con escasos dos años decidiendo su transformación en una Unión de Naciones Suramericanas, muestra el grado de improvisación que ha alcanzado la integración en nuestro medio.

Sin embargo, con sus doce miembros, la Unasur se puede convertir en el tercer bloque económico mundial después de la Unión Europea y el Nafta (North American Free Trade Agreement). Posee 27% del agua dulce del planeta, ocho millones de kilómetros cuadrados en bosques, variedad de ecosistemas como la cordillera de los Andes, la Amazonia, el Caribe, la Pampa, el Pantanal y regiones heladas del sur; recursos en gas y petróleo suficientes para el consumo propio durante un siglo y también el liderazgo en varios productos alimenticios. La parte andina dispone por sí sola de un cuarto de la biodiversidad del planeta (Vieira, 2008: 407).

En el caso de Colombia, en la administración del presidente Uribe no se definió una línea de pensamiento y de conducta en relación con su participación en la Unión de Naciones Suramericanas, a la que no sólo no se le otorgó prioridad, sino que mantuvo dudas sobre su pertenencia. Por ello la participación del país ha sido accidentada desde el comienzo. Recuérdese que adoptada la decisión política en isla Margarita en abril de 2007, de reemplazar a la Comunidad Suramericana de Naciones por la Unasur, a Colombia le correspondía ejercer la primera presidencia y servir de anfitrión en Cartagena a finales de 2007 o comienzos de 2008. Pero al revivirse la tirantez entre Bogotá y Caracas, Colombia entregó la presidencia de la Unasur a Chile, que más adelante coordinó las reuniones para respaldar la institucionalidad boliviana que se veía amenazada por movimientos separatistas.

Luego, la conformación de la Unasur se protocolizó en un encuentro celebrado en septiembre de 2008 en Brasil, encuentro al que no asistió el entonces presidente de Colombia. En esa ocasión se adoptaron las primeras decisiones sobre acciones en algunos campos, uno de los cuales fue el de seguridad, con la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), en el que tenía especial interés el país anfitrión. Pocos se imaginaron que rápidamente este Consejo pasaría a ser eje central de las actuaciones de la Unasur, con motivo de los debates realizados a partir de 2009 sobre las facilidades previstas para Estados Unidos en bases militares en territorio colombiano. Los encuentros sobre este asunto, sostenidos a nivel de presidentes y de ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa, evidenciaron el aislamiento del gobierno colombiano en este foro, pues es claro que la presencia de tropas extranjeras en tierras suramericanas ocasiona profundo malestar e incomodidad en los demás gobiernos de la región. Este asunto presenta un nuevo contexto con el fallo que considera que el acuerdo binacional es un nuevo Tratado, por incorporar importantes obligaciones no previstas en acuerdos anteriores, y obliga a su vez a llevar su texto a ratificación por parte del Congreso colombiano.

Otros elementos que dificultan evaluar el grado de apoyo del gobierno colombiano a la Unasur son la demora en la ratificación del tratado constitutivo por el Congreso, la renuncia de quien había sido preseleccionado inicialmente como secretario general—el ex presidente ecuatoriano Rodrigo Borja—, al no contar con el apoyo de los gobiernos para asignarle unas condiciones institucionales mínimas para trabajar, y el que Unasur hasta ahora no constituya un verdadero mecanismo de integración, sino, más bien, un foro que se ocupa coyunturalmente de asuntos políticos, considerados también en otras instancias como la OEA o el Grupo de Río.

EL MERCADO COMÚN DEL SUR

Con el Mercosur Colombia ha venido desarrollando una mayor relación económica, fruto del acuerdo de libre comercio alcanzado en 2003, luego de una negociación difícil de ocho años, acuerdo que ha permitido establecer unas relaciones comerciales y de inversión que eran casi inexistentes, con países como Argentina y Brasil. El acercamiento económico y político con la potencia emergente que es Brasil le ha permitido a Colombia comenzar

a recuperarse de un aislamiento sólo entendible por las dificultades físicas de la barrera natural de la selva amazónica, pero inaceptable desde un punto de vista geoestratégico. Sin embargo, con la aproximación de Venezuela al Mercosur y el acercamiento a algunos de sus países, Argentina y el Brasil han pasado a copar los mercados que Colombia había asegurado en el país vecino. En cuanto a la convergencia de los dos procesos, Colombia ha insistido en que sería lógica sobre la base de condiciones iguales y no la simple adhesión de los países andinos al Mercosur. Lamentablemente, el gran debilitamiento de la CAN le resta posibilidades a esta posición.

SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)

Esta es un área con la que se ha producido un acercamiento reciente de Colombia, en parte a consecuencia de las dificultades con Venezuela. Tras algunos intentos iniciales de los países andinos de negociar bloque a bloque con los integrantes del Sica, Colombia terminó negociando un acuerdo comercial en la presente década de manera individual con los países componentes del Triángulo del Norte, a lo que contribuyó la experiencia acumulada por esos países en negociar conjuntamente, y la circunstancia especial del reconocimiento de límites marítimos con Colombia hecho por Honduras en 2001. Sin embargo, el hecho de que el TLC suscrito con los miembros del Triángulo del Norte excluya de la apertura comercial ciertos renglones de la oferta exportable colombiana, sensibles para estos países, muestra que la esperanza gubernamental de encontrar allí un mercado sustituto del venezolano no está tan fundamentada, a lo cual se agrega que con el mercado más importante del área, Costa Rica, Colombia no ha podido negociar tratamientos preferenciales para sus productos. Queda por desarrollar el potencial de mejores relaciones colombo-centroamericanas, aprovechando el ingreso de nuestro país al antiguo Plan Puebla-Panamá, hoy Plan de Mesoamérica, que permitirá involucrarse en el desarrollo conjunto de programas de infraestructura y de energía, así como disponer de una relación más equilibrada de las relaciones internacionales de Colombia con el norte y con el sur del continente.

COMUNIDAD DEL CARIBE (CARICOM) Y ASOCIACIÓN DE ESTADOS DEL CARIBE (AEC)

Por último se encuentra la Caricom, con la que Colombia, a pesar de tener hace más de una década en ejecución un convenio de cooperación comercial, no ha logrado establecer unas relaciones más diversificadas; además, su actividad se centra en unas pocas de las islas y en actividades puntuales de obras de infraestructura y dotación de ciertos bienes y servicios requeridos por algunos países. A ello se agrega la limitación en concretar planes de acción dentro del organismo de cooperación y de consulta de la región, como es la Asociación de Estados del Caribe, en la que no ha sido posible aplicar una preferencia arancelaria caribeña ni se ha podido acordar la convergencia en un solo tratado comercial regional del gran número de tratados que como “*spaghetti bowl*” cruzan la región, dificultando su administración por los gobiernos y su aprovechamiento por los actores económicos. De otra parte, la puesta en marcha de acuerdos regionales en las áreas de transporte, turismo, comercio y desastres naturales avanza de manera muy lenta, sobre los cuales está fundamentado el accionar de la Asociación de Estados del Caribe. Ello se puede explicar, en parte, por la falta de conciencia de que Colombia es también nación caribeña y no sólo un país andino. Cuando se acepte la realidad geográfica de la múltiple pertenencia territorial del país a distintos entornos será cuando la aproximación al área del Caribe podrá desarrollar el potencial que le corresponde.

ALGUNOS ESCENARIOS PROPOSITIVOS

CONCEPCIÓN INTEGRAL DEL POSICIONAMIENTO INTERNACIONAL DE COLOMBIA

Las prioridades de la política exterior colombiana se pueden profundizar mediante una concepción integral del posicionamiento que debe buscar Colombia en la escena internacional. En esta concepción, la inserción de Colombia en el actual contexto de globalización puede ser orientable hacia el logro de equilibrios geoestratégicos mediante un programa de estado y no de gobierno, de inserción en el sistema internacional, establecido para su desarrollo a mediano y largo plazo, con la incorporación de prioridades sustentadas en criterios geopolíticos y geoeconómicos.

La decisión de negociar con determinado país o grupo de países no puede continuar siendo el resultado de factores coyunturales, como seguir priorizando a Estados Unidos porque la coyuntura con los vecinos suramericanos se dificulta, negociar con Centroamérica porque las relaciones con Venezuela se complican, o con Japón sin precisar cómo y cuándo con China, pensar en el P-4 cuando puede haber mayores posibilidades con otros países de la región. Tampoco es aceptable que las negociaciones con determinadas zonas del mundo estén en cabeza de la Cancillería, mientras otras son orientadas por el Ministerio de Comercio Exterior. Conviene asegurar una coordinación interinstitucional entre las diferentes áreas gubernamentales, dados los intereses diversos de negociaciones multilaterales, regionales y bilaterales, con gran riqueza temática aportada por la globalización, que hace complejas y de gran responsabilidad la mayoría de las negociaciones.

Las prioridades de la política exterior colombiana puede ser decididas por equipos interministeriales de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior, acompañados de estudios de grupos sectoriales en los que participen técnicos de esos ministerios y de los de Agricultura y Desarrollo Rural, Transporte, Energía y Minas, así como de voceros de la academia y de los sectores productivos de bienes y servicios. Se debe tener en cuenta un equilibrio estratégico que corresponda a su localización geográfica como puente entre el norte y el sur del continente, lo cual implica que es recomendable tener vínculos con Centroamérica y América del Norte, aun cuando también se debe tener conciencia de que se es, a la vez, país caribeño, andino y suramericano. Esta articulación con el mundo exterior no puede olvidar el mandato de la Constitución política de que en materia de integración los vínculos se deben establecer prioritariamente con América Latina y el Caribe. Mientras exista este mandato constitucional la política exterior debería guardar mayor correspondencia y ser más consecuente, al determinar las áreas prioritarias según lo establecido en la carta magna. Cabe anotar que las primeras actuaciones del nuevo gobierno del presidente Juan Manuel Santos (7 de agosto de 2010-) presagian un cambio de orientación muy favorable que considera relaciones diversas y más equilibradas con las diferentes áreas.

COHESIÓN SOCIAL, EQUIDAD Y GOVERNABILIDAD

Uno de los aspectos sustanciales de la integración de América Latina en el mundo de hoy es el de corregir los niveles de desigualdad y de pobreza, y asegurar una *mayor equidad* en las condiciones de su desarrollo. Siendo un objetivo central de la integración mejorar las condiciones de vida de la población y lograr su bienestar, y habiendo logrado resultados tan limitados en este campo, se impone la revisión de sus intereses, incorporando compromisos de cohesión social y de distribución de las ganancias de la integración. Para Colombia, uno de los países con una distribución más inequitativa de la riqueza, el asunto de la cohesión social y la equidad es del mayor interés.

Puesto que la debilidad de las instituciones gubernamentales, en general, y de las responsables de la integración en particular constituyen un freno a la inserción de América Latina en un mundo globalizado, donde los problemas de rendición de cuentas, corrupción, transparencia, incorporación de actores sociales y reparto de los beneficios son variables consideradas indispensables, un elemento propositivo es el de adoptar medidas en los diferentes esquemas de integración latinoamericanos tendientes a mejorar las condiciones de gobernabilidad y garantizar la recuperación de niveles de institucionalidad que permitan recuperar la credibilidad en los compromisos asumidos por los gobiernos. La coyuntura política colombiana de reafirmación de valores institucionales por la Corte Constitucional puede ser un entorno favorable para reabrir un debate en este sentido, así como las primeras medidas del gobierno del presidente Santos de luchar contra la corrupción.

VINCULACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL A LA INTEGRACIÓN DE LAS REGIONES

La vinculación de nuevos actores de la sociedad en la integración colombiana, andina y suramericana se puede procurar en escenarios de participación de las regiones, donde por encima de las divisiones político-administrativas tradicionales se trabaje el desarrollo y la participación de lo regional, lo local y lo municipal en espacialidades subnacionales, transfronterizas y transnacionales. Esta es una forma de superar visiones limitadas de soberanía fronteriza, en las que se abandone la visión de la frontera como barrera y límite territorial, en beneficio de un espacio de interacción comunitaria, y se reanuden los procesos de integración, construyéndolos desde la base,

por una sociedad civil que hasta ahora ha tenido poca participación. El trabajo sobre nuevos espacios territoriales se puede estructurar con base en sinergias y complementariedades motivadas por factores históricos de pertenencia común, condiciones geográficas similares y aprovechamiento de programas de desarrollo fundamentados en las ventajas propias de determinados territorios, en una perspectiva ambiental de “bio-regionalismo”. Esta puede ser una prioridad del desarrollo y de la integración colombiana y latinoamericana, y una manera de ir superando las visiones nacionales y locales que predominan en la actualidad.

CLARIDAD CONCEPTUAL SOBRE LA INTEGRACIÓN Y LAS OPCIONES DE DESARROLLO

Al país le convendría revisar conceptualmente los alcances de la integración, para recuperar objetivos perdidos de integración multidimensional y de un proyecto común compartido con procesos como el andino y el del Mercosur, que trabaje en las vertientes económica, política, social y externa común. Ingresados al siglo XXI, es conveniente para Colombia y para los procesos de integración en los que participa disponer de condiciones para avanzar en materia productiva, con base en tecnologías de punta que adelantan otras regiones del globo, sobre la base de acciones de coordinación productiva entre los gobiernos y los sectores productivos. En este terreno sería favorable volver a contar con opciones de desarrollo industrial como componente de los procesos de integración en los que participa el país.

APROVECHAMIENTO DE LAS NEGOCIACIONES MULTILATERALES Y REGIONALES

El marco prioritario de negociación recomendable es el multilateral de la OMC, en el que grupos de países en desarrollo, liderados por las naciones emergentes, están en mejores condiciones de defender sus intereses, a diferencia de negociaciones regionales y sobre todo bilaterales, en las que un país desarrollado puede imponer sus condiciones mucho más fácilmente.

Para mejorar el aprovechamiento de las negociaciones comerciales multilaterales y regionales adelantadas por Colombia, el país debe brindar especial atención a la oferta exportable en condiciones adecuadas de

competitividad para cada área de mercado con la cual se negocie, y tomar medidas específicas para alcanzar grados de competitividad suficientes. En las negociaciones con áreas del mundo desarrollado, especialmente la de Asia-Pacífico, se puede buscar la posibilidad de organizar ofertas complementarias entre varios países vecinos, como sería en el eje del Pacífico latinoamericano, u ofertas conjuntas entre Colombia, Perú y Chile, por ejemplo.

Dado el nuevo escenario de inserción internacional creciente que tendría Colombia en el Asia-Pacífico, es prioritaria la ejecución de obras de infraestructura que permitan recuperar parte del enorme atraso existente, mediante la priorización de puertos de aguas profundas, como por ejemplo los de Tribugá en el Pacífico y de Tarena en el golfo de Urabá, y el acceso a los mismos mediante modalidades de transporte casi desaparecidas en Colombia como ferrocarriles de trocha estándar, cuyo impacto ambiental desfavorable es menor y poseen tarifas competitivas.

Mientras se avanza en una convergencia sudamericana, que tomará tiempo, no se debe abandonar lo construido en cuarenta años de integración subregional andina. En tal sentido, Colombia podría impulsar la ejecución de mandatos existentes para la culminación del Mercado Común Andino y de las variadas acciones y programas existentes en materias políticas y sociales, retomando una visión integral y multidimensional de la integración, y, puesto que conceptualmente la supranacionalidad se necesita, esperar el momento propicio para insistir en la misma.

En el caso particular de Venezuela, mercado natural para las exportaciones colombianas, especialmente las de valor agregado, es recomendable insistir en un acuerdo marco bilateral que evite decisiones unilaterales imprevistas y que defina seguridades en materia de comercio e inversión para los próximos años. Esto ha sido entendido por el gobierno del presidente Santos y en él y en su equipo de gobierno recae la responsabilidad de lograrlo. En caso de que no se obtuviese, una estrategia sería la de comprometer el cumplimiento venezolano a futuro, mediante los compromisos que adquiriría ese país cuando implemente las obligaciones de integración económica previstas en el Mercosur, si es aceptado formalmente en ese proceso.

PARTICIPACIÓN EN LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS

A Colombia no le resulta conveniente marginarse de Unasur por las siguientes razones: 1) el país tiene una doble presencia regional en el continente: de una parte es del hemisferio norte caribeño y, de otra, forma parte del continente suramericano. En esta posición de puente continental no puede renunciar a la región en la que comparte un mayor historial en su formación y desarrollo como nación; 2) es el foro que se han dado los suramericanos para discutir las problemáticas que tienen un alcance suramericano, sin la interferencia de otros actores del continente; 3) pensar diferente no puede ser una excusa para marginarse y, por el contrario, por ello debe estar presto a participar en dicho foro precisando su posición frente a las de los demás; 4) el proceso armamentista en el que se han involucrado la mayoría de los países suramericanos y la existencia del Consejo de Defensa Suramericano en la estructura institucional de Unasur hacen recomendable efectuar un análisis y seguimiento pormenorizado del asunto en esta entidad; 5) Unasur podría desempeñar un papel que no logran los países de manera individual, en una escena internacional de ejercicio del poder y de capacidad propositiva dominada por mega-bloques, al agrupar como región variados e importantes indicadores.

Un mecanismo que aseguraría mejores condiciones de funcionamiento de Unasur es el de precisar el objetivo indicado en el artículo 2º del Tratado, de construir un espacio de integración “en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los estados”, pues este es un aspecto conceptual que va en contra de lo que es la integración: la superación de soberanías nacionales e independientes para dar paso a una soberanía compartida, que supera fronteras y crea una espacialidad territorial por encima de los estados individualmente considerados. Mientras este principio básico de la integración no se aplique, la integración real de Suramérica será muy difícil de alcanzar. Por otra parte, a la Unasur no se le debe dejar únicamente el aspecto político, sino que debería incorporar compromisos de integración económico-comercial, además de lo social, como parte de una integración multidimensional. Todos estos puntos pueden ser trabajados por el equipo del presidente Santos, reasumiendo una mayor participación en los escenarios suramericanos.

¿CAN SIN VENEZUELA Y SIN CHILE?

Para que un proceso de integración sea respetable, despierte interés y genere compromiso, necesita incorporar una espacialidad territorial, un “*hinterland*” de unas dimensiones que permitan un accionar económico suficientemente interactivo entre sus diversos componentes. En el caso de la Comunidad Andina, esto se dio por un breve momento, de 1973 a 1976, cuando agrupó a seis países: los cuatro integrantes actuales: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, y la participación plena de Chile y de Venezuela. Hoy, la decadencia del proceso andino de integración tiene como una de las razones principales el retiro de estos dos socios de economías tan representativas, pues, hay que decirlo, la sola articulación de Colombia con economías de pequeña dimensión y de desarrollo económico relativo no es suficiente para armonizar políticas y para acordar posiciones conjuntas; mientras tal situación no se supere es muy difícil la reanudación de los componentes de integración multidimensional del proceso. O la CAN recupera la membrecía plena de Chile o de Venezuela o hay pocas esperanzas para que el proceso en su dimensión actual recupere su actividad precedente, y más le valiera considerar agotada su fase de proceso subregional, para pasar a conformar un “*hinterland*” mayor, en una espacialidad de integración suramericana o latinoamericana.

LA INTEGRACIÓN EXIGE LIDERAZGO

En el caso europeo, el eje franco-alemán ha sido fundamental para el éxito y la buena marcha del proceso. En el área andina hubo un eje colombo-venezolano, luego del retiro de Chile. En el Mercosur el liderazgo de Argentina y Brasil es claro. Pero por encima de todo ello es conveniente el liderazgo de una potencia emergente de proyección mundial, como Brasil. Lamentablemente, de parte de las otras naciones sudamericanas ha existido mucha reticencia y prevención, vista la asimetría de la relación con el gigante brasileño. Se puede recordar el intento de Brasil en la primera mitad de los años noventa por impulsar el Área de Libre Comercio Suramericana (Alcsa), propuesta que no prosperó por la sospecha de sus vecinos de que se trataba de una forma de neocolonialismo brasileño. Mientras no se entienda claramente la conveniencia de disponer de un claro liderazgo regional en

la consolidación de la propia integración y de la articulación con el resto del mundo, será muy difícil llevar adelante la integración.

En esto, Colombia tiene la opción de profundizar cada día más las relaciones políticas y comerciales con Brasil, como ha empezado a hacerlo el nuevo gobierno, al ser el primer país que visitara oficialmente el presidente Santos. No debemos olvidar que, en las difíciles condiciones existentes para el entendimiento regional, dadas las visiones encontradas sobre condiciones de desarrollo y relaciones internacionales de los vecinos, es conveniente mantener una alianza estratégica privilegiada con el país que tiene condiciones para ejercer liderazgo y funciones de arbitramento en momentos de tensión de las relaciones en la región.

BIBLIOGRAFÍA

- BALASSA BELA. 1964. "Hacia una teoría de la integración económica". En Miguel Wionczek (ed.). *Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas*. Fondo de Cultura Económica. México.
- BRICEÑO, JOSÉ Y MARLENY BUSTAMANTE (coord.). 2002. *La integración latinoamericana. Entre el regionalismo abierto y la globalización*. Grupo CEFI-ULA Táchira, Universidad de los Andes. Mérida.
- CARRILLO SALCEDO, J. A. 1984. *El derecho internacional en un mundo de cambio*. Ediciones Tecnos. Madrid.
- CASAS, ÁNGEL M. 2005. *Integración regional y desarrollo en los países andinos*. Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional. Quito.
- CEPAL. 2007. *Convergencias y divergencias en la integración sudamericana*. Marcel Vaillant. Santiago de Chile. Serie Comercio Internacional 83.
- DE LOMBAERDE, PHILIPPE Y LUIS JORGE GARAY. 2008. "El nuevo regionalismo en América Latina". En *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. Fundación Carolina-Siglo XXI de España Editores. Madrid.
- DEUTSCH, KARL. 1990. *El análisis de las relaciones internacionales*. Ediciones Gernika. México.
- GUDYNAS, EDUARDO. 2006. "Los fantasmas de la integración regional". *Revista del Sur*. 166, julio-agosto. Montevideo.
- GUERRA BORGES, ALFREDO. 1998. "Reflexiones críticas y propositivas sobre regionalismo abierto en América Latina". *Pensamiento Propio*. 8, octubre-diciembre. Managua.

- HAAS, ERNST. 1958. *The uniting of Europe. Political, social and economical forces 1950-1957*. Stevens and Sons. Londres.
- MALAMUD, CARLOS. 2009. "La crisis de la integración se juega en casa". *Nueva Sociedad*. 219, enero-febrero, Buenos Aires.
- MALAMUD, ANDRÉS Y PHILIPPE SCHMITTER. 2006. "La experiencia de integración europea y el potencial de integración de Mercosur". *Desarrollo Económico*. 46 (181), abril-junio.
- MARIÑO, JORGE. 1999. *La supranacionalidad en los procesos de integración regional*. Mave Editora.
- MARISCAL, NICOLÁS. 2010. *Más allá de Lisboa: horizontes europeos*. Editorial Tecnos. Madrid.
- MONCAYO, ÉDGAR. 2002. *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes) y Cepal. Santiago de Chile. Serie Gestión Pública. 27.
- PEÑA, FÉLIX. 2009. "La integración del espacio sudamericano. ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse?". *Nueva Sociedad*. 219, enero-febrero.
- RUEDA, FERNANDO. 2009. "¿Qué se puede aprender del proceso de integración europeo? La integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada". *Nueva Sociedad*. 219, enero-febrero.
- TOKATLIAN, JUAN G. 1998. "Integración política". En Mario Jaramillo et al. *Integración internacional: enfoques económico, político y jurídico*. Universidad Sergio Arboleda. Bogotá.
- VIEIRA, ÉDGAR. 2005. "Integración y Tratados de Libre Comercio". En Martha Ardila, Diego Cardona y Socorro Ramírez (eds). *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. Fescol/Cerec. Bogotá.
- . 2008. *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Convenio Andrés Bello (CAB)/Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

Colombia transpacífica: opciones de política y liderazgo regional

Pío García

INTRODUCCIÓN

La vinculación transpacífica colombiana es menor que la impulsada por otros países latinoamericanos. El problema fundamental que incide en la falta persistente de visibilidad de la región asiática en la política exterior del país radicaría en el hecho que el diseño y la práctica de su inserción internacional siguen ceñidos a los intereses coyunturales del ejecutivo, y no a la expresión del acuerdo de todos los grupos de interés; es decir, la administración pública soporta una deformidad estructural en sus mecanismos de proyección hacia afuera, dado que en el sistema de toma de decisiones y la asignación de recursos es nula la injerencia de las regiones, los sindicatos, los pequeños productores y los grupos étnicos minoritarios. Sin embargo, el peso cada vez mayor de Asia oriental en los asuntos mundiales es de tal magnitud que cada vez es menos probable que pase desapercibido para los gobiernos adscritos a otros centros de poder; en el caso colombiano, el escenario inmediato tiende a ser difuso por la pérdida de control estadounidense de algunas variables del poder mundial, como lo son las finanzas y ciertas ramas industriales, junto a la erosión del apoyo incondicional que el ejercicio de su hegemonía recibió hasta ahora de países clave, como Japón.

Para determinar las opciones que tiene Colombia de maximizar sus relaciones transpacíficas, como se propone este documento, hace falta caracterizar primero las transformaciones en esa parte de Asia, explicar

los mecanismos de cooperación del Pacífico y revisar, luego, el estado actual de los vínculos colombianos con Asia. Mantenemos en este ensayo las referencias al Pacífico, porque se trata de ubicar el potencial que para Colombia puede tener la mayor interacción transpacífica. Sin embargo, desde el punto de vista industrial, comercial, político y estratégico, no es viable por ahora la soñada comunidad pan-pacífica, que buscó tejerse por medio del Apec (Asia-Pacific Economic Cooperation; en español Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico), el Pecc (Pacific Economic Cooperation Council: Consejo de Cooperación Económica del Pacífico) y demás organizaciones de la cuenca. Ellos seguirán siendo foros importantes de concertación en el sostenimiento de los vínculos birregionales, pero tienen pocas posibilidades de superar las fuerzas concéntricas que los países del este asiático están tejiendo entre ellos mismos.

ASIA ORIENTAL Y EL NUEVO ORDEN MUNDIAL

Con la caída del muro de Berlín y del régimen soviético, la dirigencia estadounidense avizó un nuevo ciclo hegemónico, auspiciado por los intelectuales conservadores que vieron horizontes radiantes de la razón y la libertad, donde antes percibían el panorama más bien tétrico de la destrucción mutua asegurada. Esta libertad, sabemos bien, es la del mercado, con la infundada doctrina del máximo bienestar posible sobre las decisiones de los agentes racionales. Libre de las ataduras propias de la guerra fría, Estados Unidos validó su *destino manifiesto* para continuar con mayor decisión las operaciones de control de países determinantes en la fijación mundial de sus intereses, sobre la base de su superioridad en el dominio de la tecnología de guerra y con el acompañamiento de sus aliados, en Irak 1 (1991), Somalia (1992-1994), Afganistán (2001) e Irak 2 (2003). Esta última ofensiva fue por completo unilateral, tomada *motu proprio*, por la falta de consentimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Por supuesto, el papel de policía global le acarreó un sobreprecio insostenible, dando lugar al estancamiento productivo y financiero, causante del ingreso en la fase pos hegemónica. Como se entiende, el fin de la era de confrontación no sólo dio lugar al hundimiento de un polo estratégico: propició también la marginación de los arreglos de concertación colectiva que justificaban el multilateralismo, es decir el sometimiento a la concertación

dentro del sistema de las Naciones Unidas para las operaciones militares en áreas de conflicto. El enorme despliegue expansivo estadounidense después del derrumbe soviético afectó las perspectivas de independencia de varias regiones, de manera especial la europea; sin embargo, sus efectos mayores se sintieron en Asia, en donde su irrupción con tropas, equipos y bases aéreas fue acelerada e intensa, con el propósito de cubrir pronto el espacio dejado por la Unión Soviética. A partir de 2001, la ofensiva en Afganistán le sirvió a Washington para incursionar en la extensa zona de Asia central, por primera vez en su historia. Las repercusiones de su ingreso a este escenario van a ser traumáticas para Rusia, pero no menos para China. Aunque estos dos países tuvieron en un primer momento razones para acordar el apoyo al derrocamiento y la persecución de los talibán, con el tiempo la presencia militar estadounidense y sus planes económicos orientados a la explotación energética de la región (Gilhodés, 2002: 13-47) han alentando, más bien, el entendimiento chino-ruso y la progresiva alianza estratégica entre ambos como fórmula para contrarrestar la amenaza a sus intereses en la región.

Antes de caer la Unión Soviética, la dirigencia de Beijing se sentía cómoda con su papel de potencia regional y potencia media mundial, sin interés en disputar el liderazgo global, según su apreciación una vez pasada la ola maoísta (Cintra, 1988)¹. Sin embargo, las circunstancias le fueron mostrando la vulnerabilidad económica, política y estratégica. Para una economía en expansión a una tasa promedio de 10% anual, los combustibles fósiles se fueron tornando insustituibles, al tiempo que su integridad territorial y la seguridad de sus fronteras entraban en entredicho. Por este motivo, en 1995 se creó un mecanismo temprano de coordinación regional (García 2001, 2005)², la Asociación de Shanghai, denominada desde 2003 Organización de Cooperación de Shanghai, cuando Uzbekistán ingresó a ella. El flanco occidental chino que da al Asia central podía contar con un cubrimiento inicial satisfactorio, pero después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, los acuerdos militares estadounidenses con Kazakstán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán vinieron acompañados

1 Véase también, "China's growing interest in Latin America", Congressional Research Service, abril de 2005.

2 Los cinco países son Rusia, China, Kirguistán, Tayikistán y Kazakstán.

de proyectos petroleros y gasíferos que, por una parte, le arrebataban a Rusia el monopolio de su salida a través del oleoducto hasta el puerto de Novorossiysk, en el mar Negro, y, por otra, paralizaban los proyectos chinos de abastecimiento desde esa área, rica en combustibles fósiles. En consecuencia, en materia de provisión de combustibles China se vio precisada a diversificar con premura sus proveedores, en África y América Latina. Pero, al mismo tiempo, su valoración como gran potencia se fue aclarando y, como tal, cabe esperar expresiones cada vez más importantes de su parte en los asuntos mundiales³.

De acuerdo con esta concepción renovada de potencia con un destino global, China ha impulsado la afirmación de su área de influencia, empezando por los lazos especiales con el grupo de países del sudeste asiático y su organización de integración, la Asean (Association of South East Asia Nations, creada en 1967). Con el establecimiento, desde 2010, del área de libre comercio de este grupo con Australia, China, Corea, India, Japón y Nueva Zelanda, el este de Asia pasa a ser el mayor bloque económico del mundo, con un producto interno bruto (PIB) colectivo por encima de 17 billones de dólares, superior a los 15 billones de Norteamérica y a los 13 de Europa. La región afianza de esta forma el movimiento centrípeto que empezó antes de terminar el siglo XX y que, sin duda, se prolongará a lo largo del XXI (Bergsten, 2000). En consecuencia, China pasa a desempeñar un papel de líder asiático indiscutible y, junto a ello, de protagonista de los movimientos globales.

Cuatro son las características principales de la integración económica de Asia oriental: 1) intenso comercio y alto intercambio intraindustrial; 2) facilitación de inversiones y transferencia de tecnología; 3) racionalización productiva, con proyectos de gran escala y especialización por países y subregiones; 4) coordinación monetaria, dirigida a la creación de la moneda regional a mediano plazo. No es del caso profundizar en este artículo sobre cada uno de ellos en este contexto, y su mención se justifica en la medida que permiten señalar la pérdida de competitividad en ciertos ramos productivos para los países no pertenecientes al bloque. Sin embargo, lo

3 Documentos relacionados con el asunto: García, 2003, 2006 y 2009. Sobre el papel estratégico chino, véanse Lain y Ross (eds.), 2006; Flanagan y Marti, 2003.

más importante es apreciar cómo lleva esta dinámica a modificaciones de la estructura política y estratégica, con repercusiones globales. El modelo político autoritario chino tiende a repetirse, sin entrar a formar parte de las negociaciones regionales.

El pragmatismo y la colaboración con el régimen político chino son la compensación a la dependencia económica de la región con ese mercado inmenso. En el plano estratégico ocurre un fenómeno similar de supremacía china, nutrida por el aporte de tecnología militar rusa, y con la aceptación de tal liderazgo por parte de rivales anteriores como Corea del Sur, Japón y Taiwán, piezas fundamentales hasta ahora de Estados Unidos en el Pacífico occidental. La necesidad que tienen estos países de renegociar sus tratados de seguridad⁴, por medio de los cuales cedieron su soberanía para facilitar el estacionamiento de tropas, proyectos conjuntos y transferencia de tecnología militar, es inevitable, con el fin de preservar el elevado compromiso económico que están estructurando con China.

EL SISTEMA DE COOPERACIÓN DEL PACÍFICO

En realidad, la relación chino-estadounidense es ambigua, difiere de la bipolaridad soviético-estadounidense y por ello se presta a confusiones. En términos económicos prima aún la dependencia mutua, en cuanto la provisión de bienes manufacturados chinos suple la ineficiencia productiva interna de Estados Unidos y vigoriza a las empresas de ese país que se han trasladado a China. Las carencias presupuestales son compensadas mediante la compra masiva por parte de Beijing de los bonos y títulos estadounidenses. A partir de la crisis de las hipotecas *subprime* de Estados Unidos en 2008 (Sakakibara, 2008: 31-41), el desprendimiento chino del dólar empieza a ambientar la creación de la moneda asiática. La desconfianza china frente a la divisa estadounidense es el comienzo de una nueva fase en la que los celos entre ambas economías tenderán a agravarse, en

4 En 2007, Corea del Sur eligió un parlamento proclive a las relaciones con China, y en 2009 los japoneses reemplazaron por una coalición pro-china al Partido Liberal Demócrata, acérrimo aliado de Estados Unidos y auspiciador de gestos provocadores a China, tales como los reiterados homenajes a los jefes militares de la ocupación del este asiático, sepultados en el santuario Yasukuni, en Tokio. Ese mismo año, Ma Ying-Jeou tomó el mando en Taiwán, con una propuesta conciliadora en las relaciones con Beijing.

la medida que se profundice la competencia política y estratégica. Por esta razón no pudieron prosperar los planes de cooperación económica diseñados para establecer la zona de libre comercio de la cuenca del Pacífico.

Por otra parte, es útil saber que el sistema de cooperación del Pacífico comprende cuatro organizaciones, tres especializadas en la cooperación económica y una nueva enmarcada en un tipo de cooperación más integral. Las tres primeras reúnen las *economías* (no estados)⁵ del este asiático, incluidas Australia y Nueva Zelanda, bajo la consigna general del *regionalismo abierto*. En orden de aparición están el Consejo de Económico de la Cuenca del Pacífico (Pacific Basin Economic Council: PBEC), creado en 1967 a instancias de los industriales japoneses e integrado por empresarios asiáticos y estadounidenses. En 1980, por iniciativa japonesa, como en el caso anterior, nace el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (Pacific Economic Cooperation Council: Pecc), cuya composición es tripartita, en cuanto participen representantes de las economías, las empresas y el sector académico. En 1989, por invitación australiana se creó el foro Cooperación Económica de Asia-Pacífico (Apec: Asia-Pacific Economic Cooperation), que reúne los representantes gubernamentales de las economías; es, por tanto, el de mayor resonancia, ya que las cumbres de sus veintiún mandatarios aglutinan cerca de 50% del PIB y el comercio global.

Además de Canadá y Estados Unidos, por el Pacífico americano en el Apec están Chile, México y Perú. En cuanto a Colombia y Ecuador, junto con los cinco países americanos mencionados, forman parte del Pecc y el PBEC. Así, mientras quince *economías* de Asia oriental participan en forma regular en la cooperación transpacífica, por parte de América Latina tres lo hacen en el Apec y dos más (Colombia y Ecuador) en el Pecc y el PBEC. El mecanismo regional de cooperación que le permite a los países latinoamericanos entenderse como grupo con los este-asiático es el Foro de Cooperación de América Latina-Asia del Este (Focalae), organización que tuvo su primer encuentro ministerial en 2001, por invitación de Chile y Singapur. En este caso, los estados miembros son treinta y dos: quince de Asia y diecisiete de América Latina. Colombia es país fundador y ha ejercido la coordinación del grupo latinoamericano. Como no se trata tan

5 Se convino la denominación de *economías* para facilitar la participación de China, Hong Kong y Taiwán.

sólo de la coordinación de los asuntos relacionados con el comercio o las inversiones, el espectro de la cooperación cubre lo social, lo educativo, la ciencia y la tecnología y la cultura, junto con lo económico.

LAS RELACIONES TRANSPACÍFICAS DE COLOMBIA

La relación de Colombia con Asia del este tiene sólo un siglo, y comenzó con el Tratado de amistad, comercio y navegación de 1908 con Japón, firmado en Washington⁶. El intercambio económico durante la primera mitad del siglo pasado fue poco significativo; sólo a partir de los años sesenta el comercio adquirió un volumen importante, tanto con Japón como con otros países del este de Asia como, por ejemplo, Corea e Indonesia, y economías como Taiwán y Hong Kong. Con China, país con el cual el comercio creció en forma espectacular después de 2000, las relaciones diplomáticas datan de 1980, siendo el nuestro uno de los últimos gobiernos en aceptar a ese régimen comunista como parte de la comunidad internacional.

El reconocimiento del gobierno de Beijing formó parte de una fase particular en la política exterior colombiana, en la que, con ciertos altibajos, hubo intentos de tomar distancia frente a Washington, con el fin de llevar a cabo un ejercicio multidireccional. El presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978) habló, para el caso, del *réspice similia*; Belisario Betancur (1982-1986) resaltó, como intelectual y poeta, la hermandad latinoamericana; Virgilio Barco (1986-1990) tuvo claros propósitos de otorgar atención al Japón y a otros países asiáticos, disminuyendo así la atención excesiva hacia Estados Unidos. Gracias al ensayo de cooperación sur-sur, a finales de los años setenta se establecieron las relaciones diplomáticas con los países del sudeste asiático y los países del llamado tercer mundo, con los que no se tenía trato político. Ello facilitó la participación, a partir de 1983, en el Movimiento de Países no Alineados. El gobierno del presidente Betancur incidió en la multilateralización relativa de la

6 Hasta entonces, uno de los pocos colombianos en Asia fue Tanco Armero, un comerciante de origen cubano, quien después de transitar por China y Japón se estableció en Perú como intermediario para el envío de trabajadores chinos del canal de Panamá a las plantaciones costeras. Un examen fino del personaje y su libro *Recuerdos de mis últimos viajes* (1888) fue elaborado por Jaime Barrera. 1995. "Patrones de acercamiento: el viajero ilustrado". *Texto y Contexto*. 26. Universidad de los Andes. Bogotá.

agenda exterior colombiana y en el protagonismo durante el proceso de paz centroamericano, por medio de la agenda de Contadora y, más tarde, del Grupo de Río. En el intermedio entre estas dos administraciones estuvo la del presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982), quien buscó la protección estadounidense a su política de seguridad interna⁷. Durante las siguientes dos décadas, la colaboración económica, política y militar entre Colombia y Estados Unidos llegó a niveles inusitados, convirtiendo al país en pilar estratégico de los planes regionales de seguridad estadounidense, con acuerdos que preveían, incluso, facilidades en siete bases y un número creciente de agentes, asesores y personal de apoyo a las operaciones contra la guerrilla y el tráfico de cocaína, y como centro de vigilancia militar para Centro, Suramérica y el Caribe.

Durante las dos últimas décadas, las relaciones transpácificas presentan desarrollos dignos de analizar, por sus cambios bruscos. El primero de ellos es el desplazamiento, hacia China, de la relación comercial privilegiada que Colombia sostuvo con el Japón a lo largo del siglo XX. Esto ocurrió en el lapso de una década, pues hacia 1990 el comercio con China era inferior a 0,3% del comercio exterior colombiano y en 2008 ese país recibió 1,2% de los bienes exportados por Colombia y representó 12% de las compras colombianas al mundo. Mientras tanto, Japón vio descender su participación como proveedor colombiano, de 6,8% en 1994 a 2% en 2008. La relación con China, lo mismo que con los demás países del este asiático, es deficitaria para Colombia, aunque de manera mucho más aguda con China. En efecto, mientras la proporción del déficit colombiano con la generalidad de los países del Asia-Pacífico es de 1 a 3, con China es de 1 a 10.

Ahora bien, no se puede desconocer que, como parte de la orientación económica ampliada, impuesta desde 1990, la cooperación económica del Pacífico se volvió interesante. La experiencia multilateral y de prudente distancia frente a la política exterior estadounidense alentó, por parte del presidente Barco, el giro hacia el Pacífico. Este propósito lo frustró el embate del narcotráfico. Con menor fervor, la administración de César Gaviria (1990-1994) promovió la vinculación a los organismos de cooperación, lo

7 Por cierto, su estatuto de seguridad es hermano mayor de la política de seguridad democrática que impuso el presidente Álvaro Uribe Vélez desde 2002.

cual se logró con el ingreso en 1994 al PBEC y el Pecc. Hasta fines de los noventa, las delegaciones colombianas tuvieron presencia constante en los grupos de trabajo del Pecc; así mismo, cada año, representantes del alto gobierno y del sector empresarial concurrieron a las asambleas generales del PBEC; y técnicos colombianos nutrieron las deliberaciones de los *task forces* de recursos humanos, energía y telecomunicaciones, a los que el país fue invitado por parte de la Apec. Como veremos en la siguiente sección, varios factores incidieron en la pérdida de ese impulso a comienzos del nuevo siglo (García, 2005).

LOGROS Y LÍMITES DE LA POLÍTICA TRANSPACÍFICA DE COLOMBIA

Desde el final de los años ochenta, cuando es manifiesta la intención del alto gobierno de buscar socios comerciales, inversiones, transferencia de tecnología y participación en los organismos regionales de cooperación del Pacífico, hasta el fin de la primera década del siglo XXI, cuatro fueron los resultados principales: 1) difusión de los asuntos asiáticos en varias ciudades, entre 1991 y 1996, con el programa Colombia en la era del Pacífico, elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, foro realizado en seis ocasiones y que recibió el apoyo de las entidades públicas, académicas y empresariales de varios departamentos; 2) estructuración del mecanismo para la participación oficial en las reuniones del Pecc, mediante el Colpecc (Comité Colombiano de Cooperación en el Pacífico), adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, en 1991. Por medio de este comité se promovió el ingreso de Colombia al PBEC y al Pecc. El Comité, en combinación de esfuerzos con la Dirección de Asia, África y Oceanía de la Cancillería, impulsó varios trabajos académicos, encuentros especializados, reuniones sectoriales de los organismos de cooperación en Colombia y la solicitud de membresía en el Apec; 3) sostenimiento de las relaciones comerciales transpacíficas y suscripción de acuerdos de protección de inversiones, y acuerdos para evitar la doble tributación, con Corea y Japón; y, por otro lado, la negociación de un TLC, con Corea. Así mismo, la solicitud de ingreso al grupo P4⁸; 4) formación de expertos en asuntos asiáticos mediante su desempeño

8 Se trata del acuerdo de libre comercio suscrito por Chile, Singapur, Australia y Nueva Zelandia.

diplomático en la región del Pacífico; a su regreso al país, algunos pasaron a ocupar puestos de alta responsabilidad en la administración pública y las entidades privadas.

Respecto a las trabas que le impiden a Colombia una proyección fuerte y sostenida hacia el Pacífico occidental, cabría decir que son, ante todo, estructurales, porque el aparato administrativo, las entidades de planeación y los organismos de control están coordinados alrededor de la política unidimensional de las dos últimas décadas, durante las que ha prevalecido el énfasis en la alianza con Estados Unidos, poniendo al resto del mundo en un rango menor. La predilección por el norte y la persistencia del *réspice polum* no es propiamente un consenso logrado mediante una discusión representativa, sino la respuesta al acomodo de los intereses del grupo que concentra el poder político y el económico, presentada en forma de conveniencia nacional por el discurso oficial, amplificado por los medios de comunicación. Una especie de autocensura de los medios impedía que a la audiencia llegaran la disidencia, las voces contrarias o los análisis más objetivos del quehacer nacional y de la dinámica mundial. Como resultado, al mismo tiempo que el país celebraba el segundo centenario de la independencia de España, la conciencia política del ciudadano corriente estaba conformada por una amalgama simbólica que sobreestimaba los valores patrios y la clase dirigente, sin dar lugar a una reflexión en relación con los escándalos reiterados por la corrupción, el abuso del poder, los reclamos de los países vecinos y las manifestaciones desesperadas de la oposición. Esta opinión celebraba sin medida las cifras oficiales sobre el crecimiento de la economía, pero no lograba sospechar que paralelamente ocurría un fenómeno sin igual de generación de pobreza, informalidad y concentración de la propiedad rural y la riqueza en general. Es por lo menos increíble la indiferencia del grueso de la población frente al fenómeno paramilitar y el trato benigno que el gobierno les dio en proporción a su actuación en crímenes de lesa humanidad o respecto al problema profundo del desempleo y la indigencia.

En relación con Asia del este, las consecuencias del diagnóstico sesgado sobre el papel de esos países en la fase actual son claras: un correspondiente tratamiento secundario a Colombia por parte de dichos países, frente al mensaje confuso enviado por el gobierno colombiano. Así, por ejemplo,

mientras los mandatarios de Corea y China y altos representantes de Japón han visitado Brasil, Argentina, Chile, México, Cuba y Venezuela, aún no lo hacen en Colombia. Hay por supuesto, en esos países, recursos de estima para los países asiáticos y afinidades políticas de las que Colombia carece; pero lo fundamental proviene de la ausencia de esa gigantesca región en las prioridades externas del gobierno colombiano. Algunos representantes diplomáticos, sin duda, se han empeñado en profundizar los lazos bilaterales, y el resultado de su gestión es claro en cuanto la participación asiática en el total de nuestro comercio exterior. De igual modo, su trabajo es reconocible en la obtención de una cooperación técnica, financiera, cultural y educativa, que, en el caso de Japón, sobrepasa en mucho a la de los demás países asiáticos⁹.

La primera consecuencia de la infravaloración asiática por parte de Colombia ha sido la ausencia de contactos de primeros mandatarios, a no ser en ocasiones fortuitas como la invitación al presidente Uribe por parte del peruano, Alan García (2006-2011), a la cumbre de la Apec de Lima, en 2008. La segunda es la baja participación en la dinámica de cooperación regional. De por sí, los cuatro organismos operan con grupos de trabajo, cada uno de los cuales lleva a cabo, por lo menos, una reunión semestral; en este orden de ideas, cuando alrededor de treinta grupos de estos están activos, ello supone cinco reuniones mensuales en promedio, ritmo de trabajo soportable para economías grandes pero insostenible para pequeñas. No es por completo el caso de Colombia, cuyo tamaño da para atender en mayor medida esas reuniones, las que por cierto movilizan diferentes entidades estatales y no sólo a la Cancillería.

Es importante anotar que el sistema mismo de cooperación del Pacífico ha llegado a sufrir una cierta distorsión, al ver desdibujada su filosofía fundacional del regionalismo abierto por los acuerdos de libre comercio, que sustentan la integración selectiva entre los países. En el área del Pacífico,

9 Desde 1980 hasta 2003, numerosos becarios fueron invitados a entrenamiento en Japón. Allí adelantaron estudios para proyectos de desarrollo, entre ellos el Plan maestro de desarrollo urbano de Bogotá, que propuso implementar Transmilenio. Además, cuarenta y cuatro expertos arribaron al país, a más de voluntarios mayores y jóvenes. Entre 1989 y 2008, en la modalidad de ayuda a proyectos comunitarios, Colombia recibió la financiación de 403 proyectos por US\$26'980.355. Información disponible en <http://www.colombia.emb-japan.go.jp/cooptecint.htm>, consultada el 30 de octubre de 2009.

en 2001 había cuarenta y nueve acuerdos bilaterales y regionales de libre comercio; ocho años después los mismos ascendían a 167¹⁰.

La tercera consecuencia del modo de llevar los asuntos externos de una forma tan centralista y personalizada es la pérdida de peso institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores en las relaciones externas con la región. En efecto, en los asuntos transpacíficos su debilidad presupuestal y de representatividad política le crean grandes dificultades de coordinación con otros ministerios y entidades del estado, de tal modo que a lo máximo que pueden aspirar sus funcionarios es a compartir la información sobre encuentros y tareas, sin llegar a obtener compromisos reales. Según el senador Juan Manuel Galán, a pesar del envío oportuno de la información por parte de la Cancillería, los representantes de los otros ministerios colombianos invitados a los grupos de trabajo del Apec no asisten a las reuniones (Galán, 2009).

La cuarta consecuencia es el debilitamiento de los mecanismos de concertación y coordinación de la política transpacífica. Colpecc fue creado para tal fin y cumplió por varios años un papel indiscutible en la formulación de políticas, en la promoción de la participación de diversas entidades oficiales y privadas en los estudios y encuentros de los grupos de trabajo, y en la labor de discutir con sectores amplios en las regiones colombianas el importante asunto del peso asiático en la política exterior. La anterior regularidad en esas actividades pasó, más adelante, a convertirse en reuniones ocasionales, con la presencia escasa de instituciones y universidades. El discreto papel al que fue derivando el Comité no tendría que dar lugar a estos comentarios si hubiera podido transformarse en una entidad descentralizada con un soporte oficial sostenido. Este vacío ha tratado de ser cubierto en forma modesta por la Fundación Colombiana del Pacífico, que cuenta con el patrocinio de la Cámara de Comercio de Bogotá, y Proasia-Colombia, asociación de intelectuales, artistas y empresarios que busca representar a la sociedad civil en la configuración de una política transpacífica concertada.

La quinta consecuencia es de orden diplomático. Una demostración de la ambigüedad colombiana en sus relaciones con Asia es la incapacidad

10 *The Economist*, 3 de septiembre de 2009.

para tomar medidas de largo aliento en materia de presencia diplomática. Las embajadas en Australia e Irán fueron cerradas en dos ocasiones; este último país continúa sin embajada colombiana en Teherán, desde 2003. Dentro del paquete de decisiones para impulsar el acceso al PBEC y el Pecc, entre 1990 y 1993 fueron abiertas las embajadas en Malasia, Nueva Zelanda y Tailandia, y el consulado en Singapur. En 1998 fue cerrada la representación en Nueva Zelanda; en 2002 se clausuraron las representaciones diplomáticas en Australia, Indonesia y Tailandia, y el consulado en Singapur. Aunque los réditos de la presencia oficial no son siempre tangibles, sobre todo cuando la diplomacia colombiana responde en gran medida al pago de favores políticos, el hecho que un país con un nivel mediano de desarrollo haga un esfuerzo presupuestal menor que otros más pequeños como Chile, Cuba, Perú o Venezuela es visto por los gobiernos asiáticos como desinterés del alto gobierno en el trato con ellos.

OPCIONES DE POLÍTICA TRANSPACÍFICA

El trabajo diligente de ciertos diplomáticos y funcionarios del gobierno colombiano, la movilización masiva de compradores de manufacturas sobre todo a China en los últimos años, la continuidad del tratamiento del asunto asiático en las universidades y el envío constante de estudiantes a esos países han mantenido las relaciones transpacíficas en un nivel de actividad susceptible de ahondar en el futuro. Una política transpacífica vigorosa implica tomar decisiones fuertes de orden interno, y medidas externas. La comprensión de la posición geográfica de Colombia en la esquina suramericana, su cuádruple vocación —andina, amazónica, caribe y pacífica—, unida al tamaño de su población, al grado de desarrollo social, político e institucional, son factores que están en el punto de partida y sobre los que se habla con insistencia. Las orientaciones esenciales derivadas de las preocupaciones académicas sobre el comportamiento de la política exterior colombiana, incluida, por supuesto, la relación transpacífica, caben dentro de las once claves siguientes.

1. *La generación de capacidad institucional.* Es indispensable rediseñar el Colpecc, como instrumento asesor de “vuelo extenso”, para que pueda hacer seguimiento y evaluar la participación oficial, empresarial y académica en el Pecc, el PBEC, la Apec y el Focalae. La secretaría

técnica debería permanecer en la Dirección de Asia, África y Oceanía del Ministerio de Relaciones Exteriores. Su principal misión ha de consistir en preparar, por medio de encuentros especializados, al menos, un documento Conpes anual, que recoja las revisiones y propuestas gubernamentales y privadas sobre la participación en el sistema de cooperación del Pacífico. La convocatoria a las reuniones debe ser amplia y descentralizada.

2. *Formación de recursos humanos, con la especialización de profesionales de la carrera diplomática en asuntos asiáticos, y concurso para ocupar las vacantes restantes en las embajadas y oficinas en esos países.* Un número apropiado de funcionarios de la Cancillería debe tener la oportunidad de especializarse en materias y regiones: negociaciones políticas, negociaciones económicas, asuntos latinoamericanos, europeos, arabo-africanos, asiáticos, por ejemplo. Ello implica, por supuesto, incrementar el peso que ha tenido hasta ahora la carrera diplomática como un eje del servicio exterior.
3. *Generación de información oficial permanente sobre los asuntos asiáticos.* La ubicación de la información en internet es un medio de gran utilidad, pero debe ser complementada con publicaciones impresas en forma de revistas y libros sobre los asuntos internacionales, incluidos los asiáticos. Sería muy útil también la difusión, en las capitales departamentales, de las relaciones transpacíficas y de las oportunidades de intercambio económico, social y cultural con Asia. Un programa de esta naturaleza contaría sin duda con el apoyo de las embajadas de los países asiáticos, de los gobiernos, los gremios regionales y locales y las universidades. Para acompañar la iniciativa son fundamentales los concursos de ensayos y las publicaciones especializadas por parte de la Cancillería o en conjunto con otros ministerios y las universidades. Parte del problema en esta materia es que la frivolidad reciente en el manejo de la política exterior había elevado barreras muy cuestionables entre la gestión oficial y el sector académico, situación que debe cambiar.
4. *Gestión diplomática de alto nivel, con encuentros semestrales en uno y otro lado del Pacífico.* La acogida de mandatarios asiáticos en Colombia, así como las visitas ministeriales y presidenciales al Asia, podrían ir acompañadas de un movimiento interinstitucional y de coordinación

con el sector privado, beneficioso para comprender y operar en medio de los cambios en esa parte del mundo y de las transformaciones de nuestro entorno, lo mismo que para desarrollar programas múltiples de orden bilateral y de cooperación regional.

5. *Ampliar la agenda de manera constante y versátil.* Buen ejemplo del enriquecimiento mutuo se ha dado por el lado académico con China, iniciativa que ha de multiplicarse en el futuro y propagarse con aportes similares con Filipinas, Indonesia, Tailandia y Vietnam, entre otros países. Vienen al caso, así mismo, los encuentros especializados de alto nivel, tanto políticos como empresariales, a la manera de la tercera Cumbre empresarial China-América Latina, auspiciada por Colombia y que tuvo lugar en noviembre de 2009.
6. *La diplomacia económica.* Frente al proteccionismo regional, la estrategia de los TLC puede ser interesante, pero son mucho más importantes los acuerdos sectoriales con el gran socio asiático de Colombia: China. No aportarán gran cosa ni Corea ni Japón, debido a sus compromisos regionales en Asia, y por la competencia de China. Se deberían alentar nuevos compromisos del sector privado, con base en la experiencia significativa del rol del comité gremial Keidanren en las relaciones colombo-japonesas. Las réplicas este mecanismo podrían ser exitosas en los casos de Australia, Corea y Singapur; y sería muy pertinente una aproximación semejante con sectores económicos diversos de la región china de Hong Kong. La combinación de los acuerdos comerciales y de inversiones ha de encaminarse dentro de la prudencia, por las limitaciones que ellos representan, dado que su proliferación los vuelve difíciles de manejar para sus beneficiarios, los empresarios¹¹. Por esta razón es preciso apostarle, al mismo tiempo, a esquemas de liberalización concertada.
7. *Es necesario incrementar la presencia diplomática en Asia del este.* Deberían establecerse embajadas en Indonesia y Vietnam, y consulados

11 Con más de ciento sesenta acuerdos comerciales bilaterales en el Pacífico en 2010, su administración implica un trabajo formidable. De 609 empresas consultadas por el Banco Asiático de Desarrollo en 2008, sólo una quinta parte confirmó haber obtenido provecho de los acuerdos. Cfr. *The Economist*, 3 de septiembre de 2009.

en Singapur y Shanghai, en una primera etapa, y los cargos deberían proveerse aprovechando la existencia de expertos y especialistas en la región.

8. *Junto con la formación del recurso humano, los tres últimos asuntos son los más importantes.* Ellos tienen que ver con el establecimiento progresivo de consensos. Por un lado, en la esfera interna deberían promoverse convocatorias constantes a seminarios con los gremios, el Congreso, las universidades y las ONG, para analizar los hechos coyunturales o los programas a largo plazo en relación con los países asiáticos. En lo coyuntural, por ejemplo, las respuestas a retos importantes como la exposición mundial de Shanghai no fueron sometidas a una discusión abierta y franca.
9. *El desarrollo sostenible.* Con su crecimiento desorbitado, los asiáticos tienen un apetito incontenible de recursos primarios. Si se continúa en la senda irresponsable de explotar a toda costa la capacidad agrícola, energética y minera del país, el legado para las próximas generaciones va a ser vergonzoso por la intervención en ecosistemas complejos y delicados. Las tres mayores riquezas de Colombia son su capital humano, su capacidad institucional y su riqueza ambiental. El país, como los pocos megadiversos en el mundo, es una fábrica constante de vida. Acabar con un bosque es terminar un río y destruir miles de formas de vida de manera irreparable, lo cual es irresponsable. Con los asiáticos y con el resto del mundo, como lo han indicado tantas veces los especialistas, Colombia está llamada a cumplir un liderazgo urgente, por el patrimonio verde indispensable para contener el cambio climático y su biodiversidad, no sólo por la necesidad de preservar escenarios naturales, sino para garantizar la recreación constante de la vida y contar con las reservas de germoplasma que han de proveer las medicinas del futuro. Y no se trata del acopio continental: también cuenta la riqueza ictiológica y marina. Es un asunto capital en la agenda con los países asiáticos y latinoamericanos, bien sea por las condiciones similares en cuanto riqueza ambiental, como sucede con Brasil, Venezuela y los centroamericanos, o con Filipinas, India, Indonesia, Papúa-Nueva Guinea, Tailandia y Vietnam, o por la necesidad de comprometerlos en ayudar a hacer sostenible la preservación ambiental, como sería el caso con China, Corea, Japón o Singapur.

10. El sofisticado y sincero proceso de concertación interna ha de estar complementado con la concertación regional. El orden mundial requiere, como ha explicado J. Rawls, consensos superpuestos. Los acuerdos regionales son indispensables para hacer viable un sistema internacional de reglas convenidas y aceptadas por todos los estados. En los últimos años, el gobierno colombiano se las ingenió para encaminar el país hacia el aislamiento regional y la situación de confrontación con el vecindario, a lo que contribuyeron las presiones que se expresaron en una capacidad inusitada de manipulación de la opinión pública. La hipótesis de trabajo era que al parecer se pretendía convertir a Colombia en una especie de Israel americano, al disponerse a actuar como pivote de una política hegemónica estadounidense en el hemisferio, teniendo como elementos de negociación la actividad guerrillera, el narcotráfico y las críticas de los vecinos a Washington. En menos de diez años el presupuesto de defensa se duplicó, hasta convertirse en el segundo en volumen en América Latina, sobrepasado sólo por Brasil. Es un esfuerzo increíble, en desmedro del presupuesto para asuntos esenciales como salud, agua potable, alimentación básica y educación pública. El costo social es visible, aumentando con ello la inestabilidad del sistema. Por ingenuidad o desinformación no se cayó en cuenta que las condiciones internacionales de Israel y de Colombia son muy distintas o no son comparables.

11. Focales es el foro ideal y, por tanto, al que Colombia debe dar preferencia en la concertación de las relaciones transpacíficas colectivas. Las áreas de cooperación política, económica, social y cultural están ensambladas en una estructura ideal que, por ahora, por el comportamiento realista y pragmático de los gobiernos, no ha sido atendida con la importancia que merece. No obstante, si consideramos la fase actual como una etapa transicional hacia el pos hegemonismo, conviene seguir recalando en el reto que la sociedad colombiana tiene, de cumplir un papel histórico en la reconstrucción de la confianza latinoamericana, la *horizontalización* de las relaciones hemisféricas y el establecimiento de las relaciones transpacíficas de provecho mutuo.

CONCLUSIONES

Desde los años setenta, la imagen de Asia como gran escenario económico y político apareció con insistencia en los medios de comunicación de Colombia. La opinión pública se ha venido ilustrando de manera creciente sobre este fenómeno. También crecen las expectativas acerca del sólido intercambio que se puede llegar a producir a corto y mediano plazo, en las dimensiones comerciales, culturales o sociales. Los esfuerzos oficiales y privados que hasta ahora se han acometido son diversos, con resultados modestos, en comparación con otros países latinoamericanos. Sin embargo, el ímpetu con el que Asia del este impacta al orden mundial no puede seguir siendo soslayado, y es preciso el pronunciamiento sostenido de la academia, los gestores de opinión y las ONG, para que la dimensión transpacífica se incluya en la agenda de política exterior en forma firme, transparente y concertada.

La inserción colombiana en Asia se ha visto obstaculizada por tres grandes factores, al punto que el país muestra un rezago importante en este frente respecto a otros latinoamericanos. El primero es histórico, el segundo es el factor institucional y humano, y el tercero se relaciona con la poca comprensión del sistema mundial y sus consecuentes decisiones. Por el primero, la élite colombiana mantuvo una presunción de alteza y distinción que la llevó a un chauvinismo tardío, de modo que fue reacia siempre al aporte étnico chino, japonés o coreano, que sí fue aceptado ampliamente en Brasil, México y Perú, entre otros países de la región. Esta inyección humana asiática no ocurrió en Chile, pero la familiaridad de ese país con Asia del este empezó a dar frutos desde mitad del siglo XIX, un siglo antes que en Colombia.

El segundo elemento, el institucional y humano, es evidente también, porque, por un lado, mientras Chile y Perú coordinaron sus políticas marítimas desde 1952, Colombia se unió a ello sólo en 1979; es decir que ambos le tomaron una ventaja de casi tres décadas a Colombia en la experiencia de participación en las organizaciones de cooperación regional.

En cuanto al recurso humano, la existencia de un número adecuado de especialistas tiene relación con el componente migratorio, la experiencia comercial y el intercambio social. Un asunto adicional tiene que ver con el compromiso estratégico que Colombia ha adquirido con Estados Unidos en

las dos últimas décadas, limitando sus opciones de diversidad en política exterior. Consideremos este aspecto un poco más.

Entrados en el siglo XXI, la política del gobierno colombiano, no obstante los numerosos proyectos interinstitucionales, sigue siendo ambigua y carece de la contundencia que se espera para responder al reto que está presentando la cuenca del Pacífico. Las nuevas versiones de política transpacífica tienen un carácter técnico respetable; sin embargo, sus prioridades están puestas en las relaciones económicas, tras la búsqueda de mercados para la oferta colombiana, y de inversiones. El proceso de diseño de política para Asia y de toma de decisiones se vio afectado por los intereses del gobierno central, que a su vez fue presa de una comprensión distorsionada del sistema mundial y de una concepción obsoleta del desarrollo económico. Por ello, no puede constatarse el empleo de mecanismos mediante los cuales haya habido participación efectiva de las entidades regionales, las organizaciones sociales y el sector académico. Las tres falacias sobre las cuales ha descansado la toma de decisiones son: 1) la supremacía de Estados Unidos y las bondades que Colombia recibe al ubicarse como pivote de su control regional; 2) la sostenibilidad de un modelo exportador minero, energético y agroindustrial, sin advertir que, en especial en los dos primeros casos, se trata de actividades no intensivas en mano de obra, con lo que se socava la capacidad de empleo, y se amplía la brecha en los ingresos, con lo cual se alimenta el problema social; 3) la creencia en que mantener restringido el sistema de toma de decisiones era viable, dados los poderes clarividentes del primer mandatario y su círculo de allegados. Era una opción de alto riesgo, dado que la opinión pública suele renovar sus ídolos políticos como cambia con alguna frecuencia los de la farándula o los del deporte.

La política exterior, si estamos hablando de gobiernos responsables, ha de estar expuesta en forma permanente a la evaluación pública, a su enjuiciamiento por parte de los gremios, los grupos de interés, los sindicatos y las universidades. La manipulación de la opinión pública revela la inmadurez de nuestras *banana republics*, sometidas al caudillismo inverterado. La prevalencia de políticas no justificadas de “secretos de estado” corresponde con frecuencia en forma directa a quienes controlan el estado y se lucran de sus secretos. En las relaciones con Asia necesitamos más concertación interna y externa, y, sobre todo, más democracia. Es probable

que la pérdida de legitimidad del modelo productivo y político, junto con el mayor peso internacional asiático, se conviertan en fuertes estímulos a la promoción de los lazos gubernamentales y sociales transpacíficos de Colombia, sobre la base del mejor conocimiento de los asuntos mundiales y el aprovechamiento cuantioso del recurso humano. La agenda transpacífica pertinente implica considerar de modo más favorable la riqueza humana, cultural y ambiental del país y el liderazgo que el mismo debe cumplir en la cohesión de América Latina.

BIBLIOGRAFÍA

- ALASTAIR, LAIN Y ROBERT S. ROSS. 2006. *New Directions in the Study for China's Foreign Policy*. Standford University Press. Standford.
- BARRERA, JAIME. 1995. "Patrones de acercamiento: el viajero ilustrado". *Texto y Contexto*. 26. Universidad de los Andes, Bogotá.
- BERGSTEN, FRED. 2000. "Towards a tripartite World". *The Economist*, 17 de julio de 2000.
- CINTRA, JOSÉ THIAGO. 1988. *Los intereses político-estratégicos de China y Japón en América del Sur*. Comisión Sudamericana de Paz. Santiago de Chile.
- DENG, YONG Y FEI-LING WANG. 2005. *China Rising Power and Motivation in Chinese Foreign Policy*. Rowman and Littlefield Publishers. Lanham.
- FLANAGAN, STEPHEN Y MICHAEL E. MARTI. 2003. *The People's Liberation Army and China in Transition*. National Defense University Press. Washington.
- GALÁN, JUAN MANUEL. 2009. "La política exterior colombiana. Una visión desde el Senado de la República". *Colombia Internacional*. <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/96/1.php> (consultado el 20 de septiembre de 2009).
- GARCÍA, PÍO. 2009. "La nueva bipolaridad". *Orbis. Revista de la Asociación Diplomática y Consular de Colombia*. 14. Bogotá.
- . 2006a. "¿Qué podemos hacer cuando China despierte? En www.colombiainternacional.org
- . 2006b. "¿Es deseable el ingreso de Colombia a APEC?". En www.colombiainternacional.org
- . 2005. "La relación China-Asean y la integración asiática". *Oasis*. 10. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

- . 2003. “El componente asiático de la geopolítica contemporánea”. En Arturo Gálvez (ed.). *Derecho y política internacional, retos para el siglo XXI*. Ediciones Uninorte. Barranquilla.
- . 2001. *El regreso del dragón. Geopolítica de Asia y el Pacífico*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- GILHODÉS, PIERRE. 2002. “Geopolítica del petróleo”. *OASIS*. 8. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- MAHATHIR, MOHAMAD. 2001. *A New Deal for Asia*. Editorial Pelanduk. Kuala Lumpur.
- SKAKIBARA, EISUKE. 2008. “El ocaso del reinado del dólar”. *Cuadernos de Japón*. XXI (1). Círculo Internacional de Editores. Barcelona.

El futuro de las relaciones entre Colombia y la Unión Europea: ¿profundización o estancamiento?

Eduardo Pastrana Buelvas

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) se perfila desde principios del siglo XXI como un cuerpo político cuya identidad, estructuras y medios se encuentran aún en proceso de afianzamiento. En este sentido, como actor colectivo viene, desde el fin de la bipolaridad, buscando una nueva identidad que la defina como actor global. Su proyecto de integración, que se inició en 1951 con la fundación de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (Ceca), cumple ya casi seis décadas. La introducción y el desarrollo de una arquitectura comunitaria más sólida, tanto en su dimensión económica con el euro como en su dimensión política con el establecimiento de los fundamentos para el posicionamiento de una Política exterior común y de seguridad (Pesc), se fue sedimentando paulatinamente a finales del siglo XX y tomó mayor forma en el umbral del siglo XXI mediante el Tratado de Niza (2001). Luego del fracaso del Tratado constitucional (2005), que incluía la institucionalización de la política exterior y de seguridad, la UE enfrentó el dilema de la ratificación del Tratado de Lisboa (TL), a partir de su adopción en 2007. Con la adopción de dicho tratado se ha pretendido superar la crisis generada por el rechazo del Tratado constitucional (TC) por parte de la ciudadanía europea, ya que una UE de veintisiete –o más miembros si se dan más ampliaciones– enfrentaría serias dificultades para funcionar con el actual marco institucional. Es decir, la UE tiene la tarea de reformarse para lograr mayor capacidad de gobernanza de los procesos

internos y externos (Pastrana, 2005: 293). Se espera que, luego de cumplirse en diciembre de 2009 las ratificaciones necesarias para la entrada en vigor del TL, avance en el proceso de institucionalización de la Pesc para que pueda tener una sola voz en la gestión de los grandes asuntos de la agenda global.

Actualmente, la UE enfrenta nuevos desafíos como producto de las nuevas necesidades de seguridad y defensa que generaron los sucesos del 11 de septiembre de 2001, y su reciente ampliación comunitaria hacia el este. Desde esta perspectiva, se introducen algunas innovaciones en la Estrategia de seguridad europea de 2003 (ESE), basada en los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza. Según la ESE, los principios inspiradores de ambas políticas deben ser el multilateralismo, el respeto al derecho internacional, el reconocimiento de la legitimidad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la solución negociada de los conflictos, la cooperación para el desarrollo y la defensa de los derechos humanos (DDHH) (Pastrana, 2005: 293-294). Entre los nuevos retos se encuentra indiscutiblemente relacionada la vigorización de la relación comunitaria con América Latina y el sostenimiento de los entendimientos con la Comunidad Andina (CAN), en cuyo marco se estructuran las relaciones de la UE con Colombia. En consecuencia, las relaciones entre la UE y Colombia tienen rasgos particulares: no son sólo bilaterales, sino subregionales, lo que determina su naturaleza plural y compleja. El entramado de relaciones entre ambas partes se lleva a cabo, primero, en tres niveles de carácter intergubernamental. Entre la UE y la CAN, el macronivel; entre la UE y Colombia, el mesonivel; y entre los estados miembros y Colombia, el micronivel. Así mismo, debe comprenderse que en los tres niveles se entretajan una red de relaciones entre actores no estatales –ONG y grupos económicos– de ambos lados del Atlántico, que inciden sustancialmente en el diseño de las políticas de la UE para la subregión y Colombia. Sin embargo, para ninguna de las partes a ambos lados del Atlántico dicha relación, en los niveles de carácter gubernamental, ha constituido hasta el momento una prioridad en sus respectivas estrategias de política exterior.

Por su parte, la UE tiene intereses geopolíticos y temáticos de mayor importancia, determinados por la crisis financiera internacional, el aparente cambio en la orientación de política exterior de Estados Unidos en la era del presidente Barack Obama (2009-), las crisis de Irak, Afganistán

y el Cáucaso. La negociación de los Acuerdos de asociación UE-regiones/ estados mirando hacia la Organización Mundial del Comercio (OMC), constituyen también prioridades geográficas y temáticas que debilitan ostensiblemente la importancia de Colombia para una agenda europea relativamente “sobrecargada” con asuntos que parecen superar sus capacidades institucionales actuales. Entre esas prioridades están: darle un sentido más simétrico a sus vínculos trasatlánticos con Estados Unidos; renovarse para atender su rol preventivo y reconstructivo en Medio Oriente, el Cáucaso y África; desarrollar una política de vecindad con Rusia, Moldavia y Ucrania; apoyar y complementar las decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU, particularmente en lo referente a países conflictivos como Corea del Norte e Irán; contribuir a la definición de una arquitectura global de regulación comercial y financiera; jalonar la elaboración de responsabilidades colectivas frente al problema del calentamiento global; darle tratamiento cooperativo e interdependiente al asunto de las migraciones; fortalecer los vínculos económico-políticos con potencias grandes, medianas y emergentes; y finalizar los acuerdos de asociación con regiones y –ahora– países dispuestos, superando la racionalidad de la simple liberalización con diálogos políticos y ayudas complementarias hacia una verdadera asociación dinámica.

En lo que concierne a Colombia, en la última década sus intereses geográficos y temáticos han estado estrechamente ligados a su relación especial con Estados Unidos, lo cual ha conducido tanto a un detrimento de la tradición colombiana de privilegiar los escenarios multilaterales, como la ONU, frente a las relaciones bilaterales con las potencias, como al distanciamiento del país de otros referentes geográficos. Ni Latinoamérica ni Europa han merecido la atención de otros tiempos. Es más, el retroceso geográfico con respecto a Asia y África ha sido mayor.

No obstante, las interacciones e intercambios entre la UE y sus estados miembros con Colombia han venido aumentando relativamente en la última década. Las relaciones se han profundizado y vuelto más complejas a partir de la introducción de los nuevos asuntos y nuevas estrategias europeas regionales en el transcurso de las cumbres, el desarrollo de la cooperación y el diálogo político a partir de la estrategia UE-CAN y las acciones específicas de intercambio y cooperación bilaterales UE-Colombia y bilaterales estados miembros-Colombia. Empero, las prioridades geográficas

de ambas partes no han coincidido de tal manera que puedan establecerse vínculos verdaderamente asociativos, y las prioridades temáticas han tendido a colisionar por las divergencias políticas en cuanto a los enfoques e interpretaciones dados a problemas domésticos particularmente sensibles para la agenda interna del gobierno de Colombia. Mirando hacia adentro de la UE, también se han hallado divergencias en la manera en que los estados miembros perciben los problemas relacionados con el conflicto colombiano, presionados por su distancia o proximidad respecto a la política exterior en seguridad internacional de Estados Unidos, su manera de formular el problema del terrorismo y sus estrategias para encararlo, e igualmente presionados por avanzar hacia una Pesc sólida, coherente y unificadora. La relación de Colombia con la UE permite vislumbrar varias de las limitaciones de la política exterior colombiana y permite, a su vez, una reflexión sobre cuáles deberían ser sus prioridades para mejorar sus relaciones con la UE y demás actores de la escena mundial.

CAPACIDADES INTERNACIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU RELACIÓN CON COLOMBIA

La ESE hace énfasis en los profundos cambios que se han producido en la política de seguridad desde el fin del conflicto este-oeste. Estas transformaciones ponen en evidencia y potencializan amenazas, tales como el narcotráfico, el deterioro del medio ambiente, la complejidad de las migraciones, el terrorismo, los fundamentalismos, así como también el empobrecimiento paulatino de los países en vías de desarrollo y la desestabilización de determinadas regiones por conflictos armados. Por consiguiente, lo característico de la nueva sociedad mundial es que, como producto de la intensificación de los procesos de globalización, la distancia geográfica está perdiendo importancia para la política de seguridad, puesto que incluso los conflictos y problemas en regiones lejanas pueden tener efectos negativos –directos o indirectos– sobre la UE y su seguridad. En este contexto, la ESE se basa en un análisis de amenazas, define tres objetivos estratégicos de la UE y señala las consecuencias para la política europea (Pastrana, 2005: 310-311).

En lo que concierne a las amenazas, la ESE identifica *al terrorismo* como una de las más graves, alcanzando así cierta convergencia –discursiva–

con la dimensión *securitizante*¹ de Estados Unidos (Fernández, 2009: 2), y generando indirectamente cierto optimismo en el gobierno colombiano, buscando facilitar la legitimación de la política de seguridad democrática y la obtención de recursos y compromisos europeos para enfrentar un conflicto armado expuesto como un problema de terrorismo doméstico, conectado con las racionalidades del terrorismo internacional. La *proliferación de armas de destrucción masiva* constituye otra gran amenaza para la seguridad de Europa. Por tal motivo, la mayor amenaza la representa *la vinculación entre armas de destrucción masiva y el nuevo terrorismo*. En un segundo plano encontramos *los conflictos armados locales y regionales irresueltos*, que constituyen una amenaza para la estabilidad de regiones enteras. En el mismo nivel se ubica el riesgo que constituyen los estados fallidos o los colapsados. Es esta una de las razones por las cuales la UE inserta las dimensiones económicas, sociales, ambientales y humanitarias de la relación violencia-narcotráfico-pobreza presentes en el escenario colombiano, dentro de una estrategia regional de cooperación con la CAN, en la cual se buscan superar las dificultades estructurales que erosionan la viabilidad de los estados de derecho andinos. Para la UE es claro que las fragilidades político-sociales-económicas articuladas a la diseminación regional del narcotráfico erosionan la institucionalidad y legitimidad democráticas, recalcando que “La inestabilidad política, combinada con la pobreza, una gobernanza débil y la creciente demanda de cocaína alimentan la producción y el tráfico de drogas, que sigue siendo un factor de desestabilización muy importante” (Comisión Europea, 2007: 10). Por último, se considera también como amenaza para la UE *al crimen organizado*. Aquí se destacan las actividades relacionadas con el narcotráfico y el tráfico ilegal de armas y de personas (Pastrana, 2005: 312).

Por lo que se refiere a los objetivos estratégicos de la UE, la ESE señala tres referentes de una política de seguridad europea. En primer lugar se encuentra la necesidad de *actuar contra las amenazas*: la UE debe combatir con más intensidad el terrorismo, la proliferación de armas, la amenaza de los estados fallidos, el crimen organizado y los conflictos regionales. Por

1 En términos de la llamada Escuela de Copenhague en relaciones internacionales –en especial Barry Buzan–, un asunto de la agenda interna o internacional se *securitiza* cuando se le atribuyen al mismo –usualmente por los gobiernos–, implicaciones de seguridad (nota del editor).

tanto, es necesario prevenir cuanto antes los conflictos y las amenazas, ya que ninguna de ellas es de naturaleza puramente militar; y, por tanto, para combatir las se requiere un conjunto de instrumentos de carácter mixto que permitan la gestión de crisis de tipo civil y militar. Segundo, la UE debe fortalecer, después de la reciente ampliación, la seguridad en su vecindario directo. Tercero, la UE favorece un orden mundial sobre la base de *un multilateralismo efectivo*. Para ello, debe seguir contribuyendo al fortalecimiento de la comunidad internacional mediante el establecimiento y desarrollo de instituciones internacionales efectivas y de un ordenamiento jurídico internacional basado en la validez y el respeto del derecho internacional. Por último, para alcanzar los objetivos estratégicos mencionados la ESE plantea la necesidad de una política exterior y de seguridad europea más activa, más coherente y con mayor capacidad de acción, así como la ampliación de la cooperación interior, entre los estados miembros de la UE, y hacia el exterior, con sus aliados tradicionales (Pastrana, 2005: 313-314).

En este contexto, en el área de las relaciones internacionales la UE ha sido considerada, tanto en las interpretaciones de la interdependencia como en la constructivista, como una “potencia civil”. Es decir, un poder internacional cuya influencia se expresa no por medio de instrumentos económicos y militares de política exterior (PE), orientados por una racionalidad conflictiva, competitiva y maximizadora de sus propias ventajas, sino, más bien, a través de una PE que se cristaliza mediante medios y principios democráticos y civilistas, que apuntan hacia la preponderancia de la cooperación y el mutuo entendimiento (Pastrana, 2006: 246-247).

Ahora bien, respecto al específico y complejo problema colombiano, se evidencia algo que incide en la oscilación de la intensidad del interés europeo sobre el país en materia de seguridad, y en el tratamiento indirecto y en ocasiones heterogéneo –según la interpretación de cada estado miembro sobre los alcances del conflicto interno– de las inestabilidades domésticas y regionales, del encuentro entre debilidad institucional, crimen y violencia, narcotráfico y pobreza. La debilidad y ambigüedad relativas de la misma Pesc y la incapacidad de la ESE para constituirse en una estrategia operativa o marco de operaciones colectivas aceptado por todos los miembros como si se tratase de una política nacional, producen una gama variada de posiciones respecto a la intervención en conflictos internos fuera del ámbito europeo. Entrando en el cosmos institucional, la

forma de cooperación intergubernamental entre miembros, la rigidez del principio de consenso y la alta fragmentación de competencias en materia de política exterior, además del hábito estructural de pensar primero en términos nacionales antes que europeos, generan una tendencia fuerte al “autobloqueo” (Flechtner, 2004: 4-5), tendencia que podría acentuarse con un Tratado de Lisboa que incrementa la influencia que tienen para la toma de decisiones comunitarias tanto el Parlamento Europeo como los parlamentos nacionales. Esto para Colombia ha significado priorizar la cooperación mediante instrumentos financieros, técnicos, civiles y humanitarios, con cierta decepción del gobierno y sin tocar problemas sensibles como el reconocimiento europeo explícito del “estatus político” de los grupos armados, aunque se pueda interpretar su existencia indirecta en el énfasis europeo de la “solución política negociada”. Así mismo, ha puesto en evidencia la discusión europea sobre la “polarización política” y las responsabilidades concretas del estado colombiano en el escalamiento del conflicto, evaluando la dimensión de “crímenes de guerra” que pueden haberse ocultado detrás de los logros en la desarticulación de grupos armados y la reconquista territorial por parte de las estructuras armada y policial del estado en las regiones otrora abandonadas, con presencia institucional estatal débil, en competencia armada o acaparadas por grupos e instituciones extraestatales.

Desde una perspectiva centrada en la seguridad global y desde una estrecha visión gubernamental doméstica que enfatiza la reconquista territorial, política y social, en términos específicos de seguridad o *Hard Power*; la UE tiene “poco que ofrecer” para Colombia, y su enfoque predominantemente civilista o de *Soft Power* en áreas sensibles de seguridad interna es considerado más una insuficiencia que una virtud. Dicha “insuficiencia” sería explicada por el rezago comunitario en la modernización de sus ejércitos y la diferencia esencial entre las visiones estadounidense y europea para encarar las amenazas globales. Esto último dado que la orientación de Estados Unidos hacia el mundo resalta la importancia primaria de la *seguridad interior* –lo nacional– mientras que la UE encausa todos los esfuerzos de la ESE dentro de una visión de *seguridad humana* –lo posnacional– (Fernández, 2009: 3). Para otros analistas, el uso extensivo de los instrumentos pacíficos de índole económica, social y política está enmarcado dentro de un objetivo a largo plazo, de reformar

las estructuras de los estados asociados o receptores; y pretende, más que producir respuestas inmediatas a inestabilidades en el microcosmos de la seguridad estatal, lograr la transferencia a otras zonas del mundo de principios comunitarios ideológicos y de gobierno—democracia, derechos humanos, solución dialógica de los conflictos, libre mercado, integración regional— como un ejercicio de exportación de un “modelo de gobierno” europeizante (Barbé, 2005: 3).

RETROSPECTIVA DE LAS RELACIONES ENTRE LA UE Y COLOMBIA EN LA ÚLTIMA DÉCADA

La intensiva diplomacia colombiana por parte de la administración de Andrés Pastrana (1998-2002), de visibilización/internacionalización del conflicto, en búsqueda de asistencia y cooperación, tuvo dos aristas importantes que con el pasar de los años han tendido a ser muy conflictivas. Por un lado, la estrategia de ayuda financiera y logística para enfrentar frontalmente los cultivos ilícitos, los actores armados y recuperar la soberanía territorial—primero militar— de las regiones con ausencia o presencia débil de los aparatos estatales; y, por otro, la estrategia para promover el desarrollo económico alternativo a las fuentes ilícitas de ingreso, y la reconstrucción democrática de las regiones. Pronto emergerían varias paradojas que eventualmente distanciarían a los actores europeos y de la sociedad civil colombiana de los acuerdos definitivos entre Washington y Bogotá, los cuales serían duramente criticados como “militaristas”. Cuando los diálogos de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) se rompieron en 2002, por su juego político ambiguo, los secuestros ininterrumpidos, su postergación de los compromisos de desarme y desmovilización, así como la utilización ilegal que le dieron a la zona de distensión para fortalecerse económica y militarmente, el estado colombiano desató un combate abierto a la insurgencia y la erradicación por fumigaciones de los cultivos de coca y amapola.

Los sucesos funestos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y la reacción internacional de los estadounidenses marcarían también el discurso gubernamental doméstico y la futura orientación de la política exterior colombiana. Las presiones externas del primer socio comercial—Estados Unidos— sobre Colombia para extender las preferencias comer-

ciales unilaterales por resultados en erradicación de cultivos ilícitos por parte de los andinos, Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú, en la renovación del esquema Atpa por el Atpdea, combinadas con las presiones internas de las elites políticas e industriales defraudadas por los engaños y excesos experimentados durante el proceso de paz, se tradujeron con la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia en 2002 en una mayor instrumentalización de la política exterior para favorecer los objetivos de seguridad interna dentro del entendimiento Estados Unidos-Colombia.

Los acentos en desarrollo alternativo, derechos humanos y resolución pacífica de los conflictos como pilares de la seguridad humana distanciarían cada vez más a los europeos del concepto de seguridad del Plan Colombia y sus subsecuentes adaptaciones en la política de seguridad democrática (PSD). Esto sería consecutivamente manifiesto con la ampliación de los criterios del SGP –DDHH, protección al medio ambiente, normas laborales y competitividad– y la unificación de la ayuda humanitaria (ECHO) y la nueva cooperación europea en los tres niveles de política: Comisión UE-Colombia, estados miembros-Colombia y UE-CAN. En principio, el apoyo del gobierno colombiano a la introducción del primer Laboratorio de paz en 2002 y del segundo en 2003, y la declaración explícita del gobierno de Álvaro Uribe de fortalecer al estado, dejando la puerta abierta a las negociaciones de paz con todos los grupos armados ilegales que aceptaran el cese de hostilidades, calaron positivamente en Europa, de tal modo que dieron origen al proceso de apoyo internacional de Londres. Allí, la Comisión de la UE, organismos adscritos al sistema de las Naciones Unidas, delegaciones de otros gobiernos amigos, ONG y representantes del gobierno de Colombia parecían concordar en la necesidad de destinar los fondos y los esfuerzos para abordar la multidimensionalidad del conflicto interno, concordia a todas luces conflictiva cuando se ponían frente a frente conceptos como la confrontación a las amenazas del terrorismo y el narcotráfico y la atención urgente a las violaciones a los DDHH y el derecho internacional humanitario (DIH) y a la crisis humanitaria.

Pese a los esfuerzos insistentes del gobierno colombiano por mostrar los resultados en reducción de secuestros, homicidios, erradicación de cultivos y liberación de municipios otrora en poder de las Farc, al tratar de modificar la canalización de la cooperación para obtener el manejo discrecional

gubernamental y el acceso a fuentes de fortalecimiento militar, los europeos continuaron rechazando cualquier apoyo bélico y expresando fuerte escepticismo sobre los beneficios de la fumigación aérea y del enfoque de seguridad hacia 2004, concentrándose en la implementación del marco alternativo lanzado en la Estrategia regional para la CAN (2002-2006) y en el apoyo a las iniciativas locales de desarrollo y paz. En los años por venir, los enfrentamientos verbales entre el gobierno colombiano y las ONG europeas —e incluso varios eurodiputados— serían frecuentes, en detrimento de las relaciones con la UE, oscureciendo aún más un panorama de relaciones estancadas por los retrasos para negociar un acuerdo de asociación (AA) entre los bloques latinoamericanos y la UE.

Entre 2005 y 2006 fueron notorias varias grietas que denotaron la ausencia de homogeneidad en la política exterior de la UE y un reavivamiento de los bilateralismos. Por una parte, el gobierno de Colombia se anotó varios puntos a favor de la seguridad democrática con una nueva gira por Europa que buscaba darle legitimidad internacional al marco legal del proceso de paz con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC); y en la que se hizo énfasis en la convergencia de los gobiernos de Colombia, España y Reino Unido en no dar concesiones al terrorismo, aprovechando además la inclusión por parte de la UE en 2002 —no exenta de polémicas— de las Farc y las AUC en su lista de organizaciones terroristas —el Ejército de Liberación Nacional, ELN, fue incluido en 2004—. Para hacer algo más nebulosas las relaciones, tras un nuevo seguimiento al proceso de Londres en Cartagena, la posición europea frente al devenir del conflicto interno de Colombia se debatía entre un respaldo tibio y con reservas por parte de la Europa institucional a las iniciativas del gobierno para conseguir la paz, evidente tras las conclusiones del Consejo de la UE (2004 y 2005), y la férrea oposición al proceso de paz con los paramilitares y a la PSD por parte de la Europa de las organizaciones civiles.

De forma colateral, las relaciones con Europa se erosionaron más en el nivel de entendimiento UE-CAN, en la medida en que Colombia hallaba menoscabada su capacidad de influir constructivamente en la región a favor de la integración subregional, a consecuencia de la crisis de la CAN tras la salida de Venezuela (2006), así como también del deterioro y el rompimiento de las relaciones entre Colombia y Venezuela, y Colombia y Ecuador, por hechos ampliamente conocidos relacionados con el

conflicto interno colombiano². La UE ha hecho desde entonces un llamado insistente a que prevalezca el diálogo, mientras intenta acelerar el proceso de integración con la CAN –sin Venezuela– y perseverar en su enfoque de soluciones alternativas y negociadas para el conflicto interno colombiano al renovar las estrategias para Colombia. Estas incluyen: la prórroga de las preferencias unilaterales dentro del nuevo esquema SGP-Plus; la Estrategia UE-CAN 2007-2013, para fortalecer el proceso de integración mediante el apoyo a la armonización y simplificación de la legislación; la intensificación y el desarrollo de los intercambios económicos; la promoción de la cohesión económico-social con gestión sostenible de los recursos; y el incentivo de un enfoque regional e integral de lucha contra el narcotráfico y la delincuencia. La actual Estrategia país de la UE para Colombia contiene un plan de acción para el periodo 2007-2013, que no se aleja de los objetivos planteados en el periodo anterior (2001-2006)³, y que busca efectos a corto, mediano y largo plazo. En lo que concierne al corto plazo, el propósito es dar asistencia y apoyo a las víctimas de la violencia. En cuanto al mediano plazo, la UE busca promover la paz local y nacional. Finalmente, a largo plazo, aspira a contribuir a una resolución duradera del conflicto en Colombia, mediante la promoción de un mejor desarrollo para todos, teniendo como objetivo combatir la raíz del conflicto armado. Para tal efecto, sin contabilizar los futuros presupuestos de las líneas temáticas, la ayuda de la CE se aumentó de 105 millones de euros a 160 para trabajar en líneas específicas de acción centradas en tres ejes: *Paz y estabilidad, incluido el desarrollo alternativo* (70% de los fondos); *Estado de derecho, justicia y derechos humanos* (20%

2 Las gotas que rebosaron el vaso fueron: la decisión de Colombia y Perú de seguir adelante con la negociación de un TLC con Estados Unidos, independientemente del marco andino (CIP-FUHEM: 7-8); la salida de Venezuela de la CAN; las acusaciones del gobierno colombiano acerca de la presencia “tolerada” de reductos de las Farc en Venezuela; y el fracaso de la mediación humanitaria y de paz del gobierno del presidente Hugo Chávez en 2007 ante las Farc, debido a la desconfianza entre los gobiernos y su finalización unilateral por parte de Colombia. El sonoro bombardeo ilegal fronterizo de la Operación Fénix que penetró territorio ecuatoriano en 2008, dando muerte a varios guerrilleros de las Farc, incluyendo a su segundo cabecilla, *Raúl Reyes*, junto a la exposición pública y politizada de computadores que parecen comprometer a funcionarios de Ecuador y Venezuela con las Farc.

3 En dicha Estrategia se definieron como sectores prioritarios: 1) desarrollo económico y social y lucha contra la pobreza; 2) desarrollo alternativo; 3) apoyo a la reforma del sector de la justicia; 4) apoyo a la promoción de los derechos humanos; y 5) ayuda humanitaria a las víctimas del conflicto interno.

de los fondos); y *en productividad, competitividad y comercio* (10% de los fondos). En consecuencia, la cooperación europea con Colombia sigue enfocada a apoyar la búsqueda de vías que conduzcan a la construcción de una paz duradera y sostenible en Colombia, así como también en el respeto de los DDHH y el DIH y la atención a las víctimas del conflicto armado que vive el país.

En términos estrictamente comerciales, en los últimos seis años los europeos han incrementado notablemente los flujos de intercambio con Colombia, tal como lo muestran el informe de 2002-2006 y las cifras recientes de la Delegación de la Comisión Europea. Para el trienio 2002-2005, las exportaciones de Colombia hacia la UE aumentaron 11% mientras que las exportaciones de la UE hacia Colombia lo hicieron en 26%. Para el segmento 2006-2007, la UE se constituyó como el segundo socio comercial del país por encima de sus socios en la CAN y de Venezuela. Las exportaciones colombianas hacia la UE fueron de USD3.340 millones durante 2006, mientras que las importaciones provenientes de UE sumaron USD3.274 millones (*comercio global USD6.887 millones*), lo que significó una balanza positiva de USD67 millones para Colombia.

En 2007, las exportaciones colombianas hacia la UE fueron de USD4.383 millones, mientras que las importaciones originarias en la UE registraron USD4.063 (*comercio global USD8.446 millones*), lo cual arrojó nuevamente una balanza comercial positiva a favor de Colombia, de USD320 millones. Sin embargo, la situación favorable cambiaría para Colombia en 2008 y 2009. En 2008, las exportaciones colombianas hacia la UE sumaron USD4.790 millones, mientras que las importaciones desde la UE fueron de USD5.300 millones (*comercio global USD10.090 millones*), generándose para Colombia una balanza comercial negativa de USD -510 millones. Por lo que se refiere a 2009, se puede constatar que las exportaciones colombianas con destino a la UE llegaron a los USD4.699 millones, pero las importaciones desde la UE sumaron USD5.103 millones (*comercio global USD9.802 millones*), causando nuevamente un déficit comercial de USD -404 millones para Colombia⁴.

4 Fuente: Ministerio de Industria y Turismo, Dirección de Relaciones Comerciales. Republica de Colombia. Fuente de Mincomercio: Eurostat; WTO: Perfiles comerciales y Dane-Dian; <http://www.mincomercio.gov.co/eContent/Documentos/RelacionesComerciales/perfiles/UnionEuropea.pdf>

Además, es necesario señalar que Colombia mantiene la tendencia a exportar al mercado europeo industria extractiva –carbón y ferróníquel– o productos agrícolas –café, banano y flores–, que representan 77% del volumen de exportaciones. Mientras tanto, Colombia sigue siendo receptora, en materia de importaciones, de productos industriales europeos⁵.

Por lo que se refiere a la inversión extranjera directa (IED) proveniente de la UE hacia Colombia, entre 1994 y 2009 los flujos de este tipo alcanzaron cerca de USD11.860 millones; España, Reino Unido, Francia, Alemania, Luxemburgo e Italia han representado la fuente de mayor actividad y volumen en esta materia, en la última década. La mayor parte de la inversión extranjera directa de la UE se llevó a cabo en los sectores de hidrocarburos, minero, construcción, así como también en tecnologías de la información y comunicación⁶.

Por otra parte, Colombia y Perú concluyeron con la UE las negociaciones sobre los asuntos comerciales de un acuerdo de asociación⁷, el 1 de marzo de 2010 en la novena ronda realizada en Bruselas (Bélgica). Según el Ministerio de Comercio Exterior colombiano, pudieron superarse las

5 En 2009 las exportaciones colombianas a la UE se ubicaron en US\$4.699 millones, con una disminución de 1,9% con respecto al año anterior. Los principales productos exportados fueron carbón (53,7%), banano (11,5%), café (9,2%), petróleo y sus derivados (5,9%), ferróníquel (5,4%) y flores (2,0%). Los principales compradores de productos colombianos de la UE fueron Holanda (28,6%), Reino Unido (15,9%), España (10,3%), Italia (9,6%) y Bélgica (8,7%). Por otra parte, las importaciones que Colombia realizó de la UE para el año 2009 fueron de US\$5.103 millones, con una variación negativa de 3,7% con respecto a 2008. Estas estuvieron representadas básicamente por: maquinaria y equipo (52,5%); productos de la industria básica (31,8%), entre ellos: química básica (24,4%), metalurgia (5,0%) y papel (2,4%); productos de la industria liviana (8,0%), entre ellos: jabones y cosméticos (2,1%), productos de plástico (1,3%) y textiles (1,1%); e industria automotriz (4,1%). Los principales proveedores en 2008 fueron: Francia (28,5%), Alemania (26,2%), Italia (10,6%) y España (8,7%).

6 Cifras del Banco de la República, tercer trimestre de 2009.

7 La característica más importante de los AA está marcada por su complejidad, puesto que no se trata exclusivamente de acuerdos en materia económica –como lo es la asociación integral en ésta materia y la creación de un zona de libre comercio–, sino que de manera sistémica incluyen otras áreas temáticas que en sí mismas son muy amplias, como lo son el diálogo político y los mecanismos de cooperación, áreas en las que se han suscrito acuerdos entre la UE y la CAN, y que representan en buena medida el pilar para el inicio de las negociaciones sobre un acuerdo de cuarta generación. Estos AA van más allá del libre comercio, buscan igualmente fortalecer el diálogo político y el trabajo en conjunto, por una cooperación al desarrollo que beneficie a poblaciones marginadas o que igualmente logre una mayor cohesión social.

dificultades pendientes respecto al acceso de los bienes agrícolas a los mercados, normas de origen y de propiedad intelectual. Respecto al acceso, Colombia parece haber logrado condiciones favorables para el ingreso preferencial pero paulatino de productos nacionalmente sensibles como el banano, el azúcar y derivados, aceite de palma, ron, entre otros, después de haber obtenido la eliminación completa de los aranceles para 99% de los productos industriales y del sector pesquero, disposición a ejecutarse desde el inicio mismo del acuerdo. Igualmente, en el sector agrícola se lograron no solamente accesos más favorables a los anteriormente discutidos, sino que también se evitó la aplicación de la salvaguardia agrícola de la OMC para el comercio preferencial.

En el área de normas de origen, Perú y Colombia cerraron las discusiones técnicas con la UE para determinar el origen de productos industriales y agroindustriales y consiguieron que se continúen beneficiando las mercancías sujetas a exenciones aduaneras como si fueran productos originarios para que hagan parte del tratado de libre comercio (TLC). En propiedad intelectual se establecieron consensos para manejar los asuntos de pertenencia geográfica y protección a la biodiversidad, incluyendo la introducción de futuras provisiones para evitar el uso indebido de recursos genéticos, de conocimiento y de prácticas tradicionales. Dentro del área de inversiones y sector público, se estipuló que los empresarios de ambas partes tendrían acceso futuro a las instituciones centrales, subcentrales, empresas y entidades independientes. Por otra parte, cabe añadir que el acuerdo comercial incluye compromisos adicionales en materia de cooperación para promover la innovación, la competitividad y la transferencia de tecnología, además de exigir el respeto a los DDHH, la protección de los derechos de los trabajadores y la protección del medio ambiente.

No obstante, la principal reacción en Colombia frente a la culminación de las negociaciones con la UE, se evidencia en el sector ganadero y el sector lácteo (Asociación Nacional de Productores de Leche de Colombia, Analac). Representantes de los productores nacionales de leche manifestaron su rechazo total a la manera como quedó este sector en el TLC con la Unión Europea, por lo que pidieron al gobierno no firmarlo. El meollo de la controversia estribaba en que el gobierno concertó en la última ronda de negociación en Bruselas unas condiciones tan perjudiciales a la producción lechera como las del TLC con Estados Unidos, ya que permitiría el ingreso

de leche y productos lácteos, como queso y lacto-suero, provenientes de los países de Europa a partir de una cuota inicial de 5.500 toneladas de leche en polvo –en el de Estados Unidos es de 5.000– y una desgravación de todo arancel en quince años, con lo cual los productores colombianos estarían abocados, según dicen, a la quiebra. La advertencia de Analac radica en que los productores colombianos tendrían que competir en condiciones de desventaja frente a los europeos, a pesar del programa de ayuda a este sector acordado por el gobierno colombiano con la Comisión Europea a mediados de 2010, ya que los europeos no sólo reciben subsidios de la UE, sino que son también los productores y exportadores más grandes del mundo en dicho sector.

Por lo demás, preocupa que la negociación y firma del AA por parte de Colombia con la UE haya sido una estrategia para legitimar la política de seguridad democrática frente a los europeos, ya que la adopción de este tipo de tratados exige al candidato –que se convertirá en futuro socio de la UE– el cumplimiento de criterios muy estrictos relativos al respeto de los DDHH, la observancia de rigurosas normas ambientales y el cumplimiento de la cláusula democrática para preservar el estado de derecho. Por otro lado, para restarles argumentos a los congresistas demócratas de Estados Unidos, si el AA obviamente entrase en vigencia, respecto a las objeciones que esgrimen –en materia de violaciones de DDHH, asesinatos de sindicalistas y de normas ambientales– para no votar la ratificación del TLC con Colombia. Tal escenario, en donde el AA con la UE es visto únicamente como un instrumento para alcanzar otro objetivo, constituiría un error estratégico, en caso de que durante la negociación se hayan hecho demasiadas concesiones a la ligera, que perjudicasen a mediano y largo plazo los intereses de distintos sectores de la economía nacional.

Por el lado de los intereses de la UE, pudieron superarse las trabas para el ingreso a Colombia y Perú de los productos de la industria automotriz, los vinos y otras bebidas alcohólicas, además de los productos lácteos. Se ha previsto que cuando el tratado entre en vigor 80% de los productos industriales europeos serán liberalizados con Perú, y 65% con Colombia. Los europeos consiguieron plazos de desgravación semejantes a los negociados en los TLC con Estados Unidos para muchos de sus productos, incluyendo bienes de capital, productos intermedios y algunos insumos.

Entre las reflexiones principales que se han hecho respecto al acuerdo están las objeciones y reservas constantemente expresadas por las ONG europeas en materia del débil estado de la protección en Colombia a los trabajadores, a los miembros de las organizaciones de la sociedad civil y a las víctimas del conflicto armado interno. Por tanto, no se puede descartar que ello podría representar –al igual que sucede con el TLC con Estados Unidos–, un obstáculo para la entrada en vigor del AA, porque quedan pendientes los trámites de ratificación en los órganos de la UE, en los que se incluye el visto bueno del Parlamento Europeo. Sin embargo, en dicho proceso podría imponerse también la racionalidad económica, en la medida en que los intereses del sector comercial y de los inversionistas europeos se impongan a los escepticismos sociales y humanitarios expresados por algunos europarlamentarios y miembros de la sociedad civil en la UE.

IMPORTANCIA DE LAS RELACIONES UE-COLOMBIA

A continuación, trataremos de identificar los posibles intereses de la UE hacia Colombia.

ECONÓMICOS

- ♦ *Primero*, ampliar su presencia y portafolio comercial en el país con nuevos bienes y servicios, facilitando el ingreso de los productos e industrias de los estados miembros y protegiendo sus patentes.
- ♦ *Segundo*, aumentar el flujo de sus inversiones en el país, particularmente en los sectores financiero, minero y energético por su alta rentabilidad en tasas de retorno a largo plazo, sus bajos costos laborales y operativos y los estímulos en baja tributación a largo plazo –para muchos, excesivos– dispuestos por el gobierno nacional.
- ♦ *Tercero*, garantizar un acceso favorable por parte de sus estados miembros a insumos primarios, recursos naturales y fuentes de energía, previendo otra crisis alimentaria, una crisis energética y el desabastecimiento mundial de fuentes hídricas.
- ♦ *Cuarto*, controlar el “problema” de la migración colombiana en Europa, básicamente en España, cuyos costos de regularización e inserción

laboral y de inclusión en los sistemas de protección social suponen cargas incómodas para cada estado miembro y para una UE que parece blindarse en reacción a problemas como: la crisis financiera mundial, la recesión y el aumento del desempleo en la Eurozona, el aumento del índice general de inmigrantes –sobre todo poco calificados– turcos, africanos, latinoamericanos y de la Europa oriental rezagada, la erosión de los sistemas y políticas de protección laboral en Europa y el desmonte gradual de los “estados de bienestar” en Europa (Pastrana, 2009c: 3).

- ♦ *Quinto*, aprovechar el papel central de Colombia en la CAN para satisfacer igualmente los anteriores cuatro intereses en el marco de las relaciones económicas de la UE con el espacio andino. Infortunadamente, el criterio de la competitividad y el peso de la Europa de los empresarios y de las economías nacionales parecen dominar sobre las relaciones económicas desde la UE hacia Colombia. Esto además corre por cuenta de la estrategia “agresiva”, para algunos, de una UE que centra más su atención en el potencial económico de quienes considera socios o aptos de serlo, esperando un tamaño y crecimiento atractivos de ese mercado receptor, y bajos niveles de protección arancelaria y no arancelaria respecto a la oferta europea, que tengan una experiencia fuerte de liberalización y que acepten darle el mismo trato al mercado europeo que le otorgan a sus otros socios en TLC (Valerdi, 2009: 7).

INTERESES POLÍTICOS

- ♦ *Primero*, reducir el ingreso a Europa –oferta– de drogas ilícitas como la heroína y la cocaína colombianas mediante una estrategia combinada de incautación policial que no acentúe la dimensión militar del conflicto interno; esta estrategia debería implicar la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y la implantación de cultivos legales, sin condicionalidad impositiva de resultados en erradicación. Esto último para evitar la competencia armada entre actores económicos, y el compromiso de algunos actores sociales de los proyectos productivos con los actores centrales de los enfrentamientos armados; también, para proteger a los gestores y cooperantes europeos en territorio colombiano y facilitar la reintegración voluntaria de los ex combatientes en los tejidos sociales comunitarios.

- ♦ *Segundo*, promover y cumplir un rol central en la resolución pacífica y negociada del conflicto armado interno, en congruencia con su papel de potencia cívico-estabilizadora, animando los procesos locales de reconciliación y reconstrucción democrática de las comunidades, eludiendo cualquier compromiso incómodo con alguna de las partes enfrentadas y evitando entrar en el juego de la polarización política.
- ♦ *Tercero*, apoyar la presencia del sistema internacional jurídico e institucional de protección a los DDHH y al DIH en Colombia, incentivando el papel de los organismos de la ONU y empoderando a la Europa de las organizaciones civiles en territorio colombiano.
- ♦ *Cuarto*, promover la aplicación del DIH en Colombia, respaldando las iniciativas que permitan la liberación de los secuestrados y la no-instrumentalización política de las vidas humanas inmersas entre los intereses del conflicto armado.
- ♦ *Quinto*, contribuir a llenar los vacíos jurídicos y de aplicación de la ley de justicia y paz, reforzando los mecanismos de investigación y de respuesta a los derechos de las víctimas. Esto con el fin de evitar una interpretación ambigua sobre un apoyo político inconsciente de la UE al proceso de paz, en medio de las grandes críticas europeas y las preocupaciones de la Corte Penal Internacional sobre el alto grado de impunidad que reviste el marco jurídico, la politización de la justicia y la continuidad de las violaciones.
- ♦ *Sexto*, la estabilización regional del área andina a partir de la estabilización del conflicto armado interno de Colombia, reduciendo las fuentes transfronterizas de conflicto causadas por estrategias gubernamentales dispares contra las drogas y los efectos regionalmente perjudiciales del enfoque tradicional colombo-estadounidense, tales como el daño al medio ambiente y la seguridad alimentaria, el desplazamiento y la dispersión de los cultivos y de los actores armados ilegales.
- ♦ *Séptimo*, contribuir a la consolidación de una Colombia “multilateralista”, reforzando el proceso de integración andina. Este trabajo le permite a la UE aumentar su influencia política desde la CAN hacia Colombia, desde Colombia hacia la CAN y desde la CAN hacia Suramérica. Como puede observarse, todos los intereses políticos de la UE hacia Colombia vienen atravesados tanto por su identidad civilista como por intereses humanitarios.

Por lo que se refiere a Colombia, plantearemos sus posibles intereses con respecto a la UE.

INTERESES ECONÓMICOS

- ♦ *Primero*, el crecimiento económico mediante la diversificación de sus mercados entrando en la Eurozona, la ampliación de su oferta exportadora hacia Europa y la atracción de inversión extranjera directa europea. Varios de los supuestos cuyo cumplimiento es preciso evaluar a largo plazo en estas relaciones que operarán dentro de una lógica marcadamente ortodoxa son los siguientes:
 - ✧ El AA con la UE podría estimular a los productores nacionales a competir con los europeos optimizando –prácticamente por sí mismos– la calidad de sus procesos, reduciendo costos y aumentando la eficiencia industrial, exportadora y social, además de la tecnificación laboral, debido a las altas exigencias del mercado europeo.
 - ✧ Se pretende estimular tanto como sea posible la IED, con las bajas cargas tributarias, restricciones y la atención a las corresponsabilidades sociales. Ello favorece la liberalización de los servicios, la industrialización y tecnificación de todos los sectores económicos nacionales, además de la optimización de la oferta de servicios públicos y la reducción de las tarifas al “desembarazar” al estado de cargas en creación de empleo, inversión en infraestructura y exigencias laborales y prestacionales. En este punto, sin embargo, se advierte que no se ha podido comprobar que la introducción de normas estrictas para proteger a los inversionistas y la liberalización total de las inversiones tengan necesariamente esos efectos (Valerdi, 2009: 12).
- ♦ *Segundo*, la recepción de ayudas para el crecimiento económico por parte de la UE, la transferencia de tecnología europea industrial y de comunicaciones, el aumento de la ayuda humanitaria con el fin de reducir las cargas económicas del estado en asuntos de pobreza y desastres naturales, y el apoyo por cooperación internacional –de la que la UE hace parte– para reducir las cargas financieras del estado en el proceso de reparación a las víctimas del conflicto armado interno.

INTERESES POLÍTICOS DE COLOMBIA HACIA LA UE

- ♦ *Primero*, legitimar los mecanismos y resultados de la PSD, primordialmente desde España y Reino Unido hacia el resto de la UE por la convergencia de estos países hacia la “lucha contra el terrorismo internacional”. Así mismo, desde Europa –por su influencia en el sistema de las Naciones Unidas– hacia el resto de la comunidad internacional.
- ♦ *Segundo*, buscar apoyo político y financiero europeo para la continuidad de la PSD y el Plan de consolidación de la seguridad democrática, si bien la UE se ha mostrado particularmente reacia a brindar insumos financieros y militares a un enfoque de seguridad que considera en varios aspectos multiplicador de los efectos nocivos del conflicto, como el escalamiento armado y el desplazamiento interno; también, los abusos a los DDHH debido al afán de resultados y los incentivos económicos, tal como ha ocurrido con los denominados “falsos positivos” .
- ♦ *Tercero*, buscar apoyo político y respaldo financiero europeo para la estrategia combativa antidroga apelando al principio de corresponsabilidad, si bien se ha tratado de orientar en una de dos formas:
 - ✧ Intención de comprometer el apoyo de la UE a la parte “dura” de la estrategia, es decir, para el fortalecimiento del aparato militar-policial-especializado en localización y destrucción de laboratorios, combate a grupos armados que cubren a sus cultivadores y protección a erradicadores manuales. La UE ha sido especialmente escéptica a la idea de aportar fondos en este sentido y particularmente crítica de sus resultados para reducir la oferta global y hacer incrementar los precios de los alcaloides en el mercado europeo, así se estén combinando métodos de aspersión aérea con programas de empleo por erradicación y vigilancia.
 - ✧ Intención de comprometer el apoyo de la UE a la parte “blanda” de la estrategia, dentro de un enfoque de complementariedad. Es decir, aplicar los recaudos tributarios y presupuestales nacionales junto con los aportes estadounidenses del Plan Colombia a la parte combativa, mientras se usan los aportes de la UE, canalizándolos gubernamentalmente para introducir políticas sociales que comprometan a las comunidades con la estrategia de erradicación y

vigilancia mediante empleos, subsidios y mejoras parciales. La UE ha tratado también de cuidarse de entrar en este enfoque, previa advertencia de las organizaciones civiles europeas, y ha preferido canalizar la mayor parte de sus ayudas contra los cultivos ilícitos por medio de los tejidos locales de actores sociales y ONG europeas y de los organismos de protección de la ONU presentes en Colombia.

- ♦ *Cuarto*, Colombia ha buscado, con afán, la legitimación europea del proceso de “justicia y paz”, y capacidad para manejar discrecionalmente los aportes europeos tanto para implementar la ley –sobre todo desmovilización y reinserción– como para aplicar medidas de reparación. Sin embargo, la cooperación europea, tanto la comunitaria como la bilateral por parte de cada estado miembro, ha buscado mantener su autonomía, haciendo énfasis en la reducción de la impunidad y el fortalecimiento de los DDHH y de la sociedad civil. Esto lo ejemplifican casos como: los aportes de Alemania, que han estado orientados hacia el fortalecimiento de la Fiscalía y de los procesos de investigación de los crímenes; y los aportes de Reino Unido, que recientemente reorientó la canalización de sus aportes hacia la reducción de la impunidad y el trabajo social más intensivo desde las organizaciones civiles. Todo ello en medio de las crecientes preocupaciones de la Comisión Europea concernientes a la continuidad de los ataques contra las víctimas y sus representantes en el proceso y las duras observaciones de la presidencia de la Subcomisión de Derechos Humanos del Parlamento Europeo, que considera que los paramilitares siguen operando en varias regiones y que las garantías para las víctimas de los mismos son insuficientes (Pastrana, 2008: 6).

RELACIONES ENTRE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA UE

Las políticas de la UE hacia Colombia son fuertemente influenciadas por actores no-gubernamentales, no sólo cuando intentan incidir en la fase preparatoria de las políticas, sino también en la fase de ejecución de las mismas (Bocchi, 2009: 193). La sociedad civil europea con interés en Colombia comprende una red de ONG de distinto tipo. Como tales, podemos señalar *la Oficina Internacional de Derechos Humanos Acción Colombia (Oidhaco)*, *la Kolumbien Koordination en Alemania*, *la Coordinación belga por Colombia*, *la Taula Catalana per la Pau i els Drets Humans a*

Colòmbia en España, la Dutch Colombia Platform en los Países Bajos, ABColombia en Reino Unido e Irlanda, el Colombiagruppen en Suecia, entre otras. Estas organizaciones promueven actividades de incidencia en los centros de poder de la UE –generalmente Bruselas– en asociaciones de redes que responden a la exigencia de coordinar su labor y de constituirse como un actor válido por su alta representatividad (Bocchi, 2009: 194). A su vez, esta red de ONG europeas tiene interlocución directa con ONG colombianas y grupos de interés y de organización comunitaria de la sociedad civil colombiana. Es por esta razón que el gobierno colombiano ha tenido que desarrollar una estrategia de entendimiento con este tipo de actores. Sin embargo, las tensiones y los desencuentros han sido una constante en los últimos años, debido a divergencias amplias como el enfoque de seguridad –humana versus nacional–, y particulares, como las cifras sobre desplazamiento y sobre amenazas o acciones contra grupos civiles organizados o sus representantes.

El canal de relación fundamental entre los estados miembros de la UE y la sociedad civil colombiana es la ayuda comunitaria, esencialmente por medio del instrumento de cooperación al desarrollo, que incluye tanto la cooperación entre gobiernos como las actividades con los actores no estatales y autoridades locales. Dichas relaciones se desarrollan de acuerdo con los lineamientos de la Comisión Europea definidos por el Acuerdo marco de cooperación entre la Comisión Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus estados miembros, de 1993, y el Convenio marco relativo a la ejecución de la ayuda financiera y técnica y de la cooperación económica entre Colombia y la Comisión, de 2000 (Delegación de la Comisión de la UE para Colombia y Ecuador, 2008: 23). Por supuesto, la ayuda en cooperación para Colombia ha estado enmarcada tanto dentro del estímulo al desarrollo económico, por ser considerado un país en desarrollo, como dentro del enfoque de atención a las causas estructurales del conflicto armado interno y sus efectos. Lo que empezó con la Conferencia y la Declaración de Londres en 2003 y el apoyo del “Grupo de los 24”, hoy ha tomado la forma de un diálogo tripartito permanente entre el gobierno colombiano, la sociedad civil –de ambos lados– y la comunidad internacional (Delegación de la CE, 2008: 41).

De este modo, cada estado miembro desarrolla sus propios programas articulados entre sus agencias de financiación/asistencia técnica y las ins-

tituciones del estado colombiano, respaldando además las iniciativas de sus propias ONG en conjunción con las iniciativas de los actores civiles y organizaciones locales. En el caso de Alemania, uno de los énfasis de la relación con la sociedad civil colombiana ha sido la capacitación en derechos para la participación de las víctimas individuales y grupales –redes de mujeres, organizaciones indígenas– en el proceso de justicia y paz, cooperando al mismo tiempo con la Fiscalía General de la Nación. En el caso de Francia, se estimula principalmente el adelanto de pequeños proyectos locales y el fortalecimiento de la red de actores, aproximando a las ONG, las fundaciones empresariales y los demás agentes partícipes de la cooperación descentralizada. España, por su parte, complementa la cooperación directa con el apoyo a las organizaciones internacionales que operan en Colombia, las ONG españolas, las estructuras sindicales locales y la academia. Como ejemplo del entendimiento fuerte con la sociedad civil se encuentra a Bélgica, estado que transfiere 80% de sus montos destinados a la cooperación hacia las ONG belgas asociadas a ONG locales.

En términos de la incidencia europea sobre el devenir del conflicto armado en el plano de vinculaciones entre actores de la sociedad civil, prima un enfoque alternativo que prioriza el diálogo, la organización autónoma y los proyectos productivos, educativos y ambientales participativos, que intentan romper con la triple ligadura pobreza-cultivos ilícitos-violencia, sin métodos forzosos o frontales. Esta diferencia macro, con respecto a la prioridad gubernamental de la recuperación del monopolio de la fuerza y el combate directo a las fuentes de ingreso ilícito, es fuente de grandes controversias, si bien ellas no son bilaterales –Colombia versus Estados de la UE– sino plurales; se ha llegado a enfrentar en no pocas ocasiones a las redes de ONG de ambos lados, y actores colectivos locales, con el presidente y otros representantes del gobierno nacional (Maihold, 2004: 6). Los temas de la solución negociada –sobre todo con las Farc– y el acuerdo humanitario siempre son críticos en este plano plural de relaciones cuando se aborda una estrategia específica de paz. Para algunos esto es producto de una ambigüedad europea por defecto estructural en este nivel de entendimiento, dando como resultado que el gobierno acepte la “ayuda alternativa”, pero sin aceptar las críticas europeas sobre el estado de los DDHH y las garantías de la democracia (CIP-FUHEM, 2004: 8).

DIFICULTADES ESTRUCTURALES Y COYUNTURALES DE LAS RELACIONES

Pese a que geopolíticamente la UE se encuentra más interesada por cubrir regiones mucho más inestables que América Latina, no ha dejado de hacer visible su llamado a desarrollar lazos más profundos en integración y gobernabilidad inter-hemisférica. Desde el año 2000 con el Acuerdo de Cotonú, las perspectivas de conformar una asociación estratégica que propiciara el libre comercio entre regiones, unificara los criterios de ayuda al desarrollo y ayuda humanitaria, y produjera acuerdos de cooperación insertando mecanismos de diálogo político, pasaron de ser opciones incipientes a lineamientos en continua elaboración. En principio, los acercamientos y las negociaciones se presupuestaban en dos niveles generales: a nivel macro, se gestionaría un plano de trabajo birregional en el entendimiento América Latina-Caribe y UE (ALC-UE), aprovechando la sucesión de las cumbres desde Río 1999; y a nivel intermedio se adelantaría un entendimiento entre la UE y cada bloque subregional (Sanahuja, 2006: 5).

Empero, las primeras brechas de la relación ALC-UE propuesta se evidenciaron cuando la UE optó por apelar a un expreso interés político acelerando acuerdos de tipo bilateral en un pulso con Estados Unidos, primero con México para el libre comercio en 2002 y con Chile en 2002, todo en medio de una cumbre (Madrid) de mandatarios muy heterogénea y retórica, cuyo llamado al multilateralismo contrastaba con estos hechos. En la Cumbre de Guadalajara, en 2004, no dejó de resaltarse cierto sentimiento de desgaste del mecanismo, a pesar de concluir con una declaración colectiva que reafirmaba el anhelo de todos por adelantar las negociaciones para llegar a los AA, destacándose especialmente la observación de los europeos respecto a los grandes tropiezos que se estaban generando por la debilidad de los procesos de integración subregional, particularmente de la CAN, que en 2003 firmó el Acuerdo de diálogo político y cooperación (Pastrana, 2009b: 58). En 2006, en la Cumbre de Viena se trataron diversos asuntos como las migraciones, la energía, la paz internacional y la lucha contra la pobreza y la exclusión, si bien pareció primar el interés por formalizar los acuerdos de liberalización de bienes y servicios, y definir condiciones para la inversión, destacándose el entendimiento entre sectores empresariales. Aquí el plano del diálogo político ya se mostraba ostensiblemente

desgastado por factores como las limitaciones de la agenda que dejaban excluidos aspectos trascendentales como la seguridad internacional y regional, la prevención de conflictos y las migraciones, además de la gran proliferación y relevancia desarticulada de diversas instancias y canales de diálogo que difuminan el proceso de concreción y la debilidad de la concertación regional latinoamericana (Sanahuja, 2006: 5).

En Lima 2008 varios factores llevaron a un eventual estancamiento del formato y a una explosión de las divergencias entre estados latinoamericanos. Los más importantes fueron: las grietas del proceso y las voces críticas que daban cuenta de la heterogeneidad de las situaciones subregionales y nacionales, las fuertes asimetrías incluso dentro de los bloques, los matices políticos en tensión, de gobiernos amigos del desarrollo vía TLC y gobiernos escépticos acerca del enfoque al comercio y las presuntas ventajas sociales –no tan directas– del crecimiento económico. Los proyectos de integración subregional también se mostraron expuestos a fuerzas tanto de anquilosamiento de las estructuras “tradicionales” como de emergencia de nuevas estructuras –Comunidad Sudamericana de Naciones (CSAN) en 2004, Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), en 2007, y la Alternativa Bolivariana para las Américas (Alba) en 2005–. Ello, en buena medida, empujadas por procesos alternativos que son especialmente críticos de la liberalización y de la obsesión mercantil que circunda las iniciativas de profundización de los vínculos entre latinoamericanos y entre América Latina y Estados Unidos –como se sintió con el Área de Libre Comercio de las Américas, Alca– y la UE.

Esta realidad de la integración suramericana también ha logrado impactar las negociaciones con la UE y merece, por lo menos, dos observaciones frontales, porque se traducen en la adición de nuevos déficits políticos para la concertación regional. Por una parte, Brasil intenta liderar desde la Unasur un nuevo subsistema regional con una agenda política y económica (Grabendorff, 2007: 29), que busca lograr legitimidad y credibilidad ante los demás países de la región, con el propósito de sustentar sus capacidades reales para aglutinar y conducir políticas regionales. Por otra, la preponderancia de las actitudes de liderazgo personal o gubernamental en la región ha debilitado el alcance de estadios más profundos de integración, generando acciones más intergubernamentales que comunitarias, en detrimento de la creación de arreglos institucionales centrales o supranacionales (Maldonado, 2009: 124) que facilitarían un “voz a voz” con la UE.

Finalmente, la sexta Cumbre ALC-UE se celebró en Madrid en mayo de 2010. Sin embargo, a pesar del relanzamiento de la relación birregional, la cumbre no sirvió de plataforma para impulsar la “alianza estratégica” que ambas regiones desean concretar desde 1999. No obstante, fue escenario para alcanzar una serie de logros secundarios, entre los cuales se pueden señalar: la firma de los acuerdos de asociación de la UE con América Central; y, el primero de su tipo con América Latina y, de característica multiparte, con Colombia y Perú. Así mismo, se anunció la posible reanudación de las negociaciones entre la UE y el Mercado Común del Sur (Mercosur). Igualmente, se debe destacar la creación de la Fundación Eurolat. Además de ello, se puede resaltar la puesta en marcha del mecanismo de inversión en América Latina (MIAL), que consiste en un fondo de 125 millones de euros que facilitarán a organismos financieros internacionales, como la CAF, el acceso a una mayor cantidad de recursos para proyectos de interconexión, infraestructura energética, energías renovables, transporte, medio ambiente, cohesión social y el fomento de la pequeña y mediana empresa. En suma, a pesar de estos resultados, siguen existiendo problemas a ambos lados del Atlántico que impiden el despegue real de la construcción de la muy anunciada “alianza estratégica”.

A partir del devenir de las cumbres y de la evolución de las negociaciones de AA, pueden enunciarse varios problemas principales que han minado el proceso de integración birregional y la confianza entre las partes:

1. La debilidad y el estancamiento de las estructuras de integración subregionales, golpeadas por las grandes asimetrías internas, procesos de politización polarizante, incapacidad de las instancias supranacionales para hacer cumplir los compromisos y plazos, y la imposibilidad de llegar a transformar los esquemas en uniones aduaneras funcionales y en regla, cuando ni siquiera tienen TLC desarrollados. La desintegración de los bloques debilita una posición negociadora colectiva y expande la asimetría birregional, mientras que el retraso en la integración económica subregional pospone aún más la viabilidad del espacio económico euro-latinoamericano.
2. La emergencia de estructuras alternativas de integración que aún deben constituirse como cuerpos políticos decisorios y vinculantes,

consiguiendo aprovechar y complementar y no suprimir y sustituir los avances de los procesos “tradicionales”.

3. La persistencia de posiciones poco asociativas como la maximización de ventajas y preferencias individuales por parte de los latinoamericanos y la preponderancia de la Europa competitiva sobre la Europa social al acelerar negociaciones agresivas en puntos sumamente perjudiciales para las economías pequeñas y medianas. Esto último, porque la UE exige el mismo trato que se les da a los países más favorecidos –asunto afectado por otros TLC como con Estados Unidos– y defiende una postura competitiva en la que renuncia a tocar el asunto de los subsidios y abrir su sector agrícola sabiendo que los latinoamericanos tienen aquí sus principales fortalezas por ser economías eminentemente exportadoras de bienes primarios.
4. Los retrasos para la definición de reglas definitivas para el comercio multilateral en la OMC.
5. Los avances en integración económica no han ido en consonancia con los diálogos y los avances en integración social, de tal modo que los movimientos sociales y las ONG europeas se han manifestado especialmente escépticas del enfoque economicista y asistencial que tiende a prevalecer en las relaciones, cuestionando la confidencialidad y la reserva de las negociaciones. Por tanto, consideran que América Latina está entregando sus recursos naturales y que los AA no representan alternativas de bienestar real para contrarrestar los efectos socialmente perjudiciales como la privatización exacerbada, la inversión especulativa y poco generadora de empleo de calidad, la flexibilización laboral, el subempleo, el encarecimiento de los servicios básicos y el debilitamiento de los sistemas de bienestar social y jubilación.
6. La ausencia de poderes efectivos e influencia sobre los procesos por parte de las instancias birregionales de discusión tales como el Grupo de embajadores latinoamericanos permanentes ante la UE (Grula) y la Asamblea parlamentaria Euro-latinoamericana (Eurolat).
7. Los antagonismos conceptuales de fondo, ya que unos gobiernos de América Latina pugnan por construir unos conceptos de desarrollo económico e integración directamente vinculados a asuntos sociales como

la equidad laboral y migratoria, mientras que otros optan por la búsqueda primordial de mejoras en rentas y productividad, evitando asumir “incómodos” costos ambientales y sociales, mientras la UE exige un balance teórico, incierto en la práctica, entre liberalización total, protección del medio ambiente y cumplimiento de los Objetivos del milenio.

8. El esfuerzo de la UE por tratar a América Latina como un bloque o aspirando a que lo sea en el futuro, dejando a un lado la realidad de la diversidad de acuerdos comerciales existentes y la carencia de una visión latinoamericana común y concreta (Grabendorff, 2007: 39).

Los obstáculos específicos de la relación UE-Colombia actualmente son:

1. Divergencia en las prioridades geográficas de las partes.
2. Priorización colombiana, durante los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010), de las preferencias en comercio y seguridad con Estados Unidos y el consecuente aislamiento parcial en que estuvo inmerso el país de los procesos de entendimiento sur-sur potenciadores de integración subcontinental.
3. Divergencia en la lectura de las causas generadoras y las estrategias para resolver la relación compleja narcotráfico-violencia-pobreza, pasando por el no reconocimiento colombiano de los términos de “conflicto armado interno” y “crisis humanitaria”.
4. Divergencia en el enfoque y mediciones concernientes a la estrategia de lucha antidrogas.
5. Divergencia en el enfoque y mediciones para atender los problemas de desplazamiento.
6. Privilegio colombiano del bilateralismo y privilegio de la UE de los esquemas subregionales.
7. Desintegración de la CAN y sobre-politización de las relaciones entre andinos.
8. Distanciamiento y posición silente de la UE respecto a factores de desestabilización en los entendimientos subregionales, como la operación ilegal colombiana en territorio ecuatoriano o la posible presencia de grupos armados ilegales en Venezuela y Ecuador.

9. Instrumentalización colombiana de la política exterior para satisfacer objetivos de la PSD y personalización gubernamental de las funciones y estructuras de política exterior colombiana.

POSIBLES ESCENARIOS

Los lazos e interacciones entre Colombia y la UE se han profundizado y complejizado en la última década, pero una asociación verdaderamente simbiótica parece estar condicionada por lo menos a uno de dos escenarios en el mediano plazo:

1. *Estancamiento*: la desarticulación persistente entre los enfoques del gobierno colombiano y la Unión Europea respecto a la integración, la seguridad y la construcción de opciones para la solución del conflicto armado, además de las distintas mediciones y resultados, genera grandes incompatibilidades volatilizadas por el choque entre prioridades en sus relaciones exteriores, además de inconsistencias que impiden la complementariedad entre las estrategias aplicadas para el desarrollo. La visión reduccionista de crecimiento en los TLC, el tratamiento competitivo dado a la conexión violencia-pobreza-narcotráfico y el distanciamiento *in crescendo* entre los andinos respecto a la mejor manera de insertarse en el comercio internacional, y respecto al enfoque colombo-estadounidense para responder militarmente al problema de los tráfico ilícitos –primordialmente los cultivos– y enfrentar el terrorismo, postulan inevitablemente un escenario de letargo y pérdida de impulso en los vínculos y diálogos UE-Colombia, UE-CAN, y UE-América Latina (Pastrana, 2009a: 25).
2. *Profundización*: un crecimiento significativo del flujo comercial entre Colombia y la UE –lo cual podría traer consigo la profundización de las relaciones entre ambas partes– puede ser fomentado por la entrada en vigencia del AA. Colombia podría obtener facilidades para responder gradual y sectorialmente a las exigencias normativas europeas. Para ello, es necesaria la introducción de cambios en la estructura productiva colombiana, la cual está montada sobre el patrón del consumo estadounidense, en el cual lo que importan son grandes volúmenes y bajos precios. Por el contrario, para los consumidores europeos importan

más la calidad, el diseño o la exclusividad que el factor precio. Por otra parte, quienes intentan acceder al mercado de la UE encuentran otras dificultades, como cierta rigidez en los canales de distribución, factor que frecuentemente los disuade de continuar con tales proyectos.

Por tanto, los exportadores colombianos que pretendan incursionar en el mercado europeo deben tomar conciencia de las particularidades de las tendencias demográficas, sociales y culturales de este mercado de consumidores, así como de las nuevas pautas de conducta que determinan las preferencias de consumo de los europeos. En primer lugar, las tendencias más importantes son: población en crecimiento como resultado de la ampliación—497 millones de habitantes— que estimula el crecimiento del consumo y crea nuevas oportunidades de acceso al mercado europeo para exportadores de los países en desarrollo; mayor número de personas que viven solas, lo que determina una demanda de productos empacados en pequeñas cantidades, de alimentos precocidos y saludables; una sociedad con un alto porcentaje de la población en la madurez y con un gran poder adquisitivo—45% de la población entre los 40 y los 65 años—, que por su nivel de vida generan una gran demanda en el sector de bienes suntuarios, recreación y deportes; crecimiento de los mercados multiculturales como producto de la inmigración de ciudadanos no europeos, que han estimulado la importación y el consumo de productos de sus países de origen; compras efectivas, ágiles y prácticas—mercaderías preempacadas, prelavadas, precortadas, premezcladas— como resultado del aumento de parejas sin hijos, en las que ambos trabajan y obtienen altos ingresos, pero que poseen poco tiempo para adquirir bienes de uso personal; así como la importancia creciente de las actividades recreativas, debido a que en muchos países de la UE gran parte de la población laboralmente activa goza de 42% de tiempo libre, lo que genera un gran mercado para artículos deportivos y la práctica de *hobbies*.

Segundo, los patrones de conducta que están determinando las preferencias de consumo de los europeos son los siguientes: calidad del producto y buen servicio en cuanto a la información sobre su uso y las características del mismo; conveniencia en cuanto a la demanda de productos y servicios que permitan el ahorro de tiempo; la demanda de productos saludables—bajos en grasas y azúcares—, exóticos y orgánicos; valoración de la imagen y la responsabilidad social de las empresas;

aumento del comercio electrónico; y un consumidor con mayor nivel de educación que se interesa por conocer los aspectos relativos a la producción y composición de los productos. Para responder a tales retos las instituciones públicas colombianas para el fomento del comercio exterior y el sector productivo privado que se orienta hacia las exportaciones deben concertar programas que incluyan la capacitación de los exportadores respecto a las particularidades de este tipo de mercado de consumidores, y el diseño de estrategias de acompañamiento en el proceso de acceso a los mercados europeos, así como también acciones que contribuyan a impulsar y respaldar más las exportaciones hacia la UE de productos con mayor valor agregado.

Si el gobierno del nuevo presidente de Colombia, Juan Manuel Santos (7 de agosto de 2010-) logra avanzar en este escenario, deberá convertirse en un socio estratégico para la UE por su ubicación geográficamente favorable en el subcontinente, por su influencia histórica sobre Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, por su papel central en los procesos de configuración de la estructura interamericana y en la integración andina y por su tradición democrático-liberal. Dicho objetivo se podría enmarcar en la nueva orientación de la política exterior colombiana, anunciada por la canciller, María Ángela Holguín, que contribuya a la construcción de una identidad multilateralista, civilista y pluralista, tal como la UE busca para acoplar valores y objetivos compartidos para la subregión andina. Si bien es cierto que la comunidad internacional y Europa empiezan a reconocer los logros en recuperación de la gobernabilidad interna, la visión y la agenda de política exterior colombiana deben buscar convertirse en mucho más que la prolongación y legitimación internacional del proyecto de seguridad doméstico. La política exterior colombiana necesita una identidad propia congruente con un contexto de multipolaridad creciente, de fortalecimiento de la UE como actor colectivo decisivo en la definición de los arreglos del sistema internacional, y de impulso a procesos de entendimiento y convergencia sur-sur que tienen un alto potencial para facilitar el consenso latinoamericano para el diagnóstico de problemas comunes y el planteamiento de soluciones colectivas en asuntos económicos, políticos y de seguridad.

Colombia deberá enfocarse en convertirse en más que un mercado abierto para la UE y más que un receptor de ayudas, mediante la renovación

de sus lazos constructivos con el vecindario andino, la profundización del proceso de integración de la CAN, el reforzamiento de relaciones con actores clave para la UE como México, Brasil y Chile, y el establecimiento de una visión de política específica y cuidadosa hacia la UE institucional y hacia cada uno de sus estados miembros, particularmente los que mayor poder relativo tienen como núcleo de la comunidad: Alemania, Francia y Reino Unido. Los nexos históricos con España pueden ser prolíficos, pero deben ampliarse para salir del entendimiento desgastado de la “lucha común contra el terrorismo internacional y las drogas”. Una luz de extensión del alcance de las relaciones parece vislumbrarse tanto con la entrada en vigencia del Tratado de Lisboa, que podría traer renovaciones diplomáticas significativas a la que ahora será la Delegación de la Unión Europea para Colombia y Ecuador, como con la introducción del nuevo Mecanismo de consultas bilaterales. Éste último implicará la celebración de reuniones anuales entre funcionarios de alto nivel para discutir y dar seguimiento a los compromisos y los programas comunes en términos más políticos que técnicos.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBÉ, ESTHER. 2005. *La Unión Europea en el mundo: entre el poder de transformación y los límites de la Constitución*. Real Instituto Elcano. Madrid.
- BOCCHI, DAVIDE. 2009. “Análisis de la política exterior de la Unión Europea en el período 2002-2008 hacia la solución negociada del conflicto colombiano”. *Papel Político*. 14 (1): 167-200.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ. CIP-Fuhem. 2004. “La Unión Europea y Colombia: un enfoque alternativo”. Madrid.
- . 2006. “La Unión Europea y Colombia en la encrucijada”. Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA. 2007. “Documento de Estrategia Regional 2007-2013”.
- DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA PARA COLOMBIA Y ECUADOR. 2006. “Evolución de las relaciones comerciales”. Recuperado el 2 de febrero de 2010, de <http://www.delcol.ec.europa.eu>
- . 2008. “Cooperación: la Unión Europea y Colombia”. Bogotá.
- FERNÁNDEZ, NATIVIDAD. 2009. *¿Una nueva Estrategia europea de seguridad 2009?* Real Instituto Elcano. Madrid.

- FLECHTNER, STEFANIE. 2004. “La Unión Europea como actor de la política exterior en el siglo 21”. Recuperado el 15 de marzo de 2010, de http://www.nuso.org/upload/anexos/foro_243.pdf
- GRABENDORFF, WOLF. 2007. “América Latina hacia 2020: escenarios posibles y el papel de Alemania en la región”. *Nueva Sociedad*. 210: 28-40.
- MAIHOLD, GÜNTHER. 2004. “Colombia: Security as the Road to Peace? The Role of Europe and the International Community in the Colombian Conflict”. Recuperado el 30 de marzo de 2010, de http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=1541
- MALDONADO, HÉCTOR. 2009. “Preservar la Comunidad Andina: una tarea prioritaria”. *Revista de la Integración*. 4.
- MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO DE COLOMBIA. “Relaciones comerciales, de inversión y turismo Colombia-Unión Europea”. Recuperado el 25 de mayo de 2010, de <http://www.mincomercio.gov.co>
- PASTRANA, EDUARDO. 2009a. “Las relaciones Colombia-Unión Europea: estancamiento o profundización”. *Revista Javeriana*. 753 (45).
- . 2009b. “La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina: ¿una etiqueta falsa?”. En Eric Tremolada (ed.). *De Viena a Lima: afianzamiento del diálogo entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe. Tercera jornada cátedra Jean Monnet en Colombia. Pretextos*. 37: 49-75. Editorial Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- . 2009c. “La “fortaleza europea” en contra de los emigrantes del sur: la diáspora colombiana en la encrucijada”. *Policy Paper*. 37. Fescol. Bogotá.
- . 2008a. “El intento de profundizar las relaciones entre la UE y Colombia: metas inconclusas y promesas incumplidas”. *Policy Paper*. 32. Fescol. Bogotá.
- . 2008b. “Problemas y perspectivas de la profundización de la Unión Europea”. En Eric Tremolada (ed.). *Crisis y perspectiva comparada de los procesos de integración. Segunda cátedra Jean Monnet en Colombia. Pretextos*. 33: 165-182. Editorial Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- . 2007. “La Unión Europea frente a la ley de justicia y paz y la desmovilización de las AUC: entre las dudas y el pragmatismo”. *Policy Paper*. 25. Fescol. Bogotá.
- . 2006. “La Unión Europea como potencia civil: la estrategia de los laboratorios de paz en Colombia”. *Diálogo de Saberes*. 25: 241-270.
- . 2005. “Europa: el largo camino hacia una política de seguridad y defensa común”. *Papel Político*. 18: 291-334.

- ROY, JOAQUÍN. 2005. “La ley de justicia y paz de Colombia: contexto, perspectivas internacionales y actitud de la Unión Europea”. *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*. 5 (36).
- SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO. 2006. “Hacia el logro de un verdadero multilateralismo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina”. Parlamento Europeo. Dirección General de Políticas Externas de la Unión. Recuperado el 30 de noviembre de 2006, de <http://www.europarl.europa.eu>
- VALERDI, ENRIQUE. 2009. *Los tratados de libre comercio de la Unión Europea: implicaciones para los países en desarrollo*. Real Instituto Elcano. Madrid.

Colombia y Estados Unidos: ¿una relación por revisar?

*Juan Fernando Londoño*¹

En agosto de 2010, la Corte Constitucional colombiana obligó al gobierno a llevar al Congreso de la República el texto del polémico acuerdo sobre uso de bases militares en territorio colombiano por parte de Estados Unidos. La firma del acuerdo había llevado a su punto más alto la separación de Colombia con respecto a la región, había exacerbado las preocupaciones de los vecinos y ratificado el alineamiento de Colombia con el país del norte. El gobierno de Colombia asumía que la defensa de su territorio estaba mejor resguardada con un acuerdo militar que tuviese un efecto disuasivo sobre Venezuela, en donde el hecho fue leído como una clara provocación. Este episodio es sintomático de la manera en que Colombia ha conducido sus relaciones internacionales a lo largo de su historia. Durante la mayor parte de ella, la política exterior colombiana ha estado signada por un profundo alineamiento con Estados Unidos. Esta visión llegó al punto de que algunos dirigentes consideraron que el país tenía una relación privilegiada con Estados Unidos, con un alto rango en sus prioridades mundiales. De hecho, durante el periodo inicial del Plan Colombia el país llegó a convertirse en uno de los cinco mayores receptores de ayuda estadounidense y en uno de los pocos que hizo coincidir la agenda política de su presidente, Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010), con la del jefe del ejecutivo estadounidense, George W. Bush (2001-2005; 2005-2009).

1 Agradezco el apoyo de Juan Pablo Otoya, asistente de investigación del Grupo de Estados Unidos en Fescol.

El inicio de un nuevo gobierno en Colombia, presidido por Juan Manuel Santos (7 de agosto de 2010-), muestra que es posible tener una política más equilibrada en la que los intereses del país se conjuguen con las nuevas realidades internacionales, especialmente las derivadas de los cambios y las dinámicas en nuestro entorno más próximo, sin que ello signifique abandonar la relación con Estados Unidos que, en general, ha sido fructífera para el país.

Las modificaciones recientes en el entorno internacional, al igual que el cambio de dirección política en Estados Unidos, han generado unas condiciones internacionales que plantean interrogantes importantes sobre el modo en que Colombia debe concebir y adaptar su estrategia de inserción en el mundo y de relación con su principal socio político y comercial. Este análisis resulta mucho más importante luego de constatar que el alineamiento de Colombia con Estados Unidos y la política de seguridad democrática nos han separado de nuestros vecinos y nos han llevado a una situación de incremento inusitado de las tensiones regionales, especialmente con Venezuela. En este artículo se sostendrá que para Colombia no es viable ni deseable abandonar la relación con Estados Unidos, principalmente porque no se advierte que a corto plazo existan alternativas reales para modificar su posición actual. Lo anterior, sin embargo, no quiere decir que el modo en que dicha relación se ha establecido en el pasado reciente sea la más adecuada hacia el futuro. Por el contrario, se debe iniciar un proceso de revisión y de aumento gradual de la autonomía de Colombia para actuar en el nuevo escenario internacional y tener una relación más armónica con los países del entorno.

El presente análisis pretende, ante todo, mostrar la vigencia de Estados Unidos como primera potencia internacional, con lo que se busca poner la discusión en un terreno sólido y refutar propuestas simplistas que parten de una visión sustentada en el declive del poder estadounidense. Ello no implica desconocer la importancia de las nuevas potencias emergentes. A continuación se examinarán los elementos más importantes que caracterizan la relación actual de Colombia con dicha nación, para contribuir a reconocer la realidad en la cual se construye la política bilateral. Por último, se presenta una serie de recomendaciones sobre cómo debería reconstruirse y revisarse la relación.

LA PRIMACÍA PERSISTENTE DE ESTADOS UNIDOS

Uno de los debates más fuertes en el escenario internacional actual gira en torno al poder de Estados Unidos y su capacidad de incidencia regional y global. Se ha abierto paso, en particular, la idea de que la posición hegemónica de Estados Unidos en el sistema internacional ha disminuido notoriamente. Dicha tesis se sustenta tanto en el vertiginoso crecimiento de algunos países –China, India o Brasil, entre otros–, como en los efectos de la reciente crisis económica y las dificultades que atraviesan las principales incursiones de Estados Unidos en Medio Oriente y el camino al Asia central –Irak y Afganistán–. A consecuencia de ello, la supremacía estadounidense en el mundo se ha visto fuertemente cuestionada e, incluso, desafiada. Esta tesis se refuerza además por la desconfianza internacional creciente hacia la política exterior de Washington, muchas veces vista como unilateral y arrogante, particularmente a consecuencia de las políticas durante los dos periodos presidenciales de George W. Bush (2001-2005; 2005-2009).

Las aseveraciones anteriores deben examinarse con cautela antes de hacer una reformulación de la política, apoyados en premisas equivocadas. Para valorar la situación es fundamental explorar los aspectos económicos, militares y políticos de Estados Unidos que permitan diagnosticar su posición en el mundo actual. En primer lugar, se puede observar que con aproximadamente 5% de la población mundial, Estados Unidos, con la breve excepción de finales de las décadas de 1940 y 1950 –cuando el resto del mundo industrializado estaba destruido y la proporción americana subió hasta 50%– ha sido responsable de cerca de un cuarto de la producción mundial durante más de un siglo: 32% en 1913, 27% en 2000 y 26% en 2007. Lo anterior permite afirmar que su importancia en la economía global se ha mantenido, incluso en medio de guerras mundiales, depresiones económicas como la de 1929 y el surgimiento de nuevas economías emergentes. En 1980, las exportaciones estadounidenses representaron 10% del total mundial, y en 2007 este porcentaje oscilaba alrededor de 9%. En 2008 su producto interno bruto (PIB) seguía teniendo una importancia muy significativa dentro de la economía mundial, dado que representaba 23,5% del PIB mundial, sólo superado por la Unión Europea en su conjunto, con 30,3% (véase la tabla 1). Esta situación lleva a que todos sus competidores

TABLA 1
 PIB DE ESTADOS UNIDOS COMPARADO CON EL RESTO DEL MUNDO, 2008

PAÍS	PIB 2008 EN PRECIOS CORRIENTES (EN BILLONES DE DÓLARES)	PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL
Unión Europea	18.394.115	30,31
Estados Unidos	14.264.600	23,5
Japón	4.923.761	8,11
China	4.401.614	7,25
Alemania	3.667.513	6,04
Francia	2.865.737	4,72
Reino Unido	2.674.085	4,41
Italia	2.313.893	3,81
Rusia	1.676.586	2,76
España	1.611.767	2,66
Brasil	1.572.839	2,59
Mundo	58.366.510	100

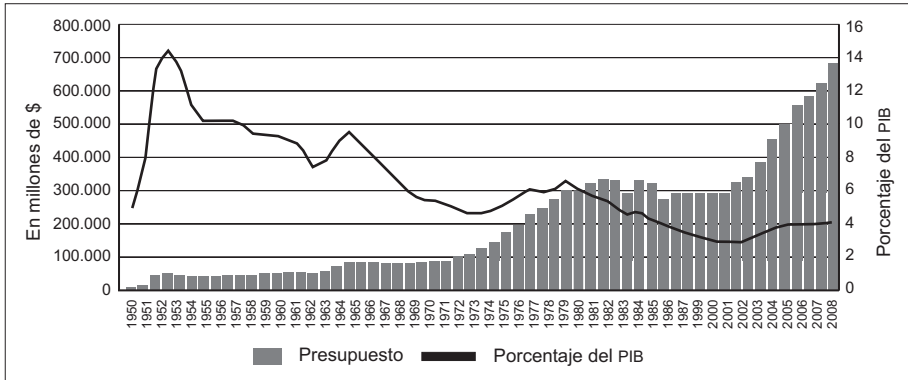
Fuente: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, abril 2009: Nominal GDP fet of countries. Datos de 2009.

dependan en gran parte de la economía estadounidense, pues de ella derivan sus principales ingresos e, incluso, su estabilidad económica.

En cuanto al poderío militar, se debe hacer hincapié en que Estados Unidos es responsable de 46% del gasto mundial en defensa –del orden de los 528 mil millones de dólares en 2009–, lo cual requiere invertir cerca de 4,1% de su PIB. A pesar de ser inferior al gasto hecho durante la mayor parte de la guerra fría, todavía es un rango muy elevado, como se puede ver en el gráfico 1. Estados Unidos es la única potencia mundial que tiene el predominio suficiente como para tener presencia en varios conflictos bélicos a la vez en distintas regiones del globo. Más aún, su capacidad militar es muy superior a la de cualquiera de sus competidores, con un gasto militar superior al del conjunto de los catorce países que le siguen por este concepto, como se puede ver en la tabla 2. Ningún país contempla hoy una confrontación militar directa con Estados Unidos y por ello sus principales enemigos lo enfrentan en el terreno no convencional del terrorismo o la lucha insurgente.

GRÁFICO 1

ESTADOS UNIDOS: EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA NACIONAL, 1950-2008



Fuente: Ministerio de Defensa (www.defenselink.mil/; www.todaymilitary.com/search).

TABLA 2

RANKING POR GASTO MILITAR

(EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES Y GASTO PER CÁPITA EN DÓLARES)

RANKING	País	GASTO MILITAR	GASTO MILITAR PER CÁPITA	SUBTOTAL DE GASTO
1	Estados Unidos	528,7	1.756	734,2 63% del total mundial
2	Reino Unido	59,2	990	
3	Francia	53,1	875	
4	China	49,5	37	
5	Japón	43,7	341	154,5 13% del total mundial
6	Alemania	37	447	
7	Rusia	34,7	244	
8	Italia	29,9	514	
9	Arabia Saudita	29	1.152	
10	India	23,9	21	
11	Corea del Sur	21,9	455	74,9 6,5% del total mundial
12	Australia	13,8	676	
13	Canadá	13,5	414	
14	Brasil	13,4	71	
15	España	12,3	284	

Fuente: Reporte SIPRI sobre seguridad internacional. En: http://biblioteca.cide.edu/Datos/COPPAN/2008/febrero/290208_Reporte%20SIPRI%20sobre%20seguridad%20internacional.pdf

Así, mientras el siglo XX pasará a la historia como el periodo que presenció el surgimiento del imperio estadounidense, descartar que el nuevo siglo pueda tener el mismo país dominante parece, de momento, precipitado. James Kurth identifica dos pilares fundamentales que llevaron a Estados Unidos a ser el país más poderoso del mundo. Primero, el poder militar –poder duro–, y segundo, el poder de sus ideologías e ideales –poder blando–. Aunque argumenta, al igual que Fareed Zakaria, que el soporte esencial para estos pilares es el poder económico (Kurth, 2009: 5).

Este último se sustenta a su vez en tres dimensiones: industrial, financiera y tecnológica. La superioridad industrial de Estados Unidos a lo largo del siglo XX obedece a que fue la mayor economía industrial en el mundo en ese periodo. En cuanto a la superioridad financiera, se observa que durante gran parte del siglo XX fue un país acreedor, lo que alcanzó en parte por su política exterior, su importante ingreso de divisas y, además, por la estabilidad y previsibilidad política que llevó al dólar a convertirse en la principal moneda de reserva internacional. Por último, la superioridad tecnológica explica la capacidad estadounidense de crear continuamente nuevos sectores industriales; no olvidemos que durante la mayor parte del siglo pasado fue también el líder en el desarrollo de nuevas tecnologías. Esta superioridad tecnológica se ha basado en numerosas características, de las cuales la más importante es que ha tenido el mayor, y desde la segunda guerra mundial, también, el mejor sistema universitario en el mundo. En efecto, en 2008 y 2009 seis de sus universidades clasificaron entre las diez mejores del mundo, y trece entre las veinte mejores, como se puede ver en las tablas 3 y 4, lo que ha permitido contar con un amplio conjunto de científicos e ingenieros para desarrollar nuevas invenciones e innovaciones, además de la admirable e intensiva formación en emprendimiento y dirección de empresas.

En resumen, en la actualidad Estados Unidos mantiene los pilares que lo llevaron a ser la principal superpotencia en el sistema internacional. Esto no quiere decir, sin embargo, que tenga esa posición asegurada durante el siglo XXI. Por el contrario, los avances y desarrollos de nuevas potencias desafían a mediano y largo plazo su supremacía. En lo que a este trabajo respecta, lo importante es señalar que la situación predominante de Estados Unidos no parece haber llegado a su final, al menos por ahora. Otro asunto

diferente es la forma como los países reaccionan frente a este liderazgo. En palabras de Fareed Zakaria, lo que está sucediendo no es tanto el fin del poder estadounidense como el surgimiento de nuevos poderes frente a los cuales el sistema internacional deberá reajustarse.

TABLA 3
RANKING MUNDIAL DE UNIVERSIDADES, 2008 (20 MEJORES)

PUESTO	INSTITUCIÓN	PAÍS
1	Harvard University	Estados Unidos
2	Yale University	Estados Unidos
3	University of Cambridge	Reino Unido
4	University of Oxford	Reino Unido
5	California Institute of Technology	Estados Unidos
6	Imperial College London	Reino Unido
7	University College London	Reino Unido
8	University of Chicago	Estados Unidos
9	Massachusetts Institute of Technology	Estados Unidos
10	Columbia University	Estados Unidos
11	University of Pennsylvania	Estados Unidos
12	Princeton University	Estados Unidos
13	Duke University	Estados Unidos
13	Johns Hopkins University	Estados Unidos
15	Cornell University	Estados Unidos
16	Australian National University	Australia
17	Stanford University	Estados Unidos
18	University of Michigan	Estados Unidos
19	Universidad de Tokyo	Japón
20	McGill University	Canadá

TABLA 4
RANKING MUNDIAL DE UNIVERSIDADES, 2009 (20 MEJORES)

PUESTO	INSTITUCIÓN	PAÍS
1	Harvard University	Estados Unidos
2	University of Cambridge	Reino Unido
3	Yale University	Estados Unidos
4	University College London	Reino Unido
5	Imperial College London	Reino Unido
5	University of Oxford	Reino Unido
7	University of Chicago	Estados Unidos
8	Princeton University	Estados Unidos
9	Massachusetts Institute of Technology	Estados Unidos
10	California Institute of Technology	Estados Unidos
11	Columbia University	Estados Unidos
12	University of Pennsylvania	Estados Unidos
13	Johns Hopkins University	Estados Unidos
14	Duke University	Estados Unidos
15	Cornell University	Estados Unidos
16	Stanford University	Estados Unidos
17	Australian National University	Australia
18	McGill University	Canadá
19	University of Michigan	Estados Unidos
20	University of Edinburgh	Reino Unido

ESTRATEGIAS FRENTE AL PODER ESTADOUNIDENSE

Como se mencionó, el predominio estadounidense ha generado desconfianza y oposición en algunos estados y regiones del mundo. Sin embargo, su liderazgo en el sistema internacional es bien recibido por otros. En este orden de ideas, como explica Stephen Walt (Walt, 2005: 2), hay dos actitudes predominantes frente a la supremacía y el desarrollo de la política exterior de Estados Unidos en el mundo: por un lado, un grupo de países con intereses afines a los de la potencia buscan alinearse con sus ideas y políticas. Por otro, se podrá ver a los países que no encuentran como

convenientes los intereses y políticas estadounidenses y que buscan ejercer una oposición, a veces abierta y declarada, uniéndose para tener alguna capacidad de presión sobre Washington.

Dentro del grupo de países que han optado por adoptar una oposición a las políticas estadounidenses encontramos, por ejemplo, a Corea del Norte e Irán, que han utilizado el desarrollo de armas de destrucción masiva como una herramienta para presionar a Washington y defender sus territorios de lo que perciben como la injerencia de país del norte en sus asuntos internos. Así mismo, se puede encontrar en Venezuela y Cuba, principales opositores en América Latina que han criticado fuertemente las decisiones y actuaciones internacionales de Estados Unidos, utilizando sus alianzas con diferentes países para mantener a la potencia mundial al margen de sus intereses

En la otra cara de la moneda se encuentran los estados que como Israel, Reino Unido o Colombia han decidido alinearse abierta e irrestrictamente con la política exterior estadounidense. Sin embargo, dentro del grupo de sus aliados existen particularidades importantes que es prudente exponer. Israel y Reino Unido son estados que se han alineado con las políticas de Washington porque encuentran en ellas la mejor forma de cumplir sus propios intereses nacionales, pero gracias a su propio peso específico han mantenido un margen de maniobra importante con respecto a las políticas y la capacidad de injerencia que han otorgado a Estados Unidos dentro de sus asuntos internos. Además, cuentan con gran capacidad de influencia propia en la toma de decisiones del proceso político estadounidense.

Colombia, en cambio, es un país que aun cuando se ha alineado tradicionalmente con los Estados Unidos en política exterior, no ha logrado mantener un margen de maniobra tan amplio, ya que Estados Unidos tiene un peso muy importante en sus dinámicas comerciales internas y externas, así como por la asistencia que brinda en su lucha interna contra el narcotráfico, la subversión y las acciones armadas ilegales. Esto hace que, si bien el país se comporta como uno alineado con Estados Unidos, la naturaleza de la relación sea muy asimétrica.

El problema que enfrenta Colombia en la actualidad es que las modificaciones en su entorno geopolítico han derivado en una gran hostilidad hacia su alineamiento con Estados Unidos, situación que se vio agravada por las

acciones desarrolladas por el gobierno del presidente Álvaro Uribe, que llegaron incluso a ataques en territorio extranjero, con lo cual se sobrepasó el terreno del recelo ideológico. Este escenario se agravó por la valoración del gobierno colombiano de que los vecinos que no comparten sus políticas de seguridad se tornan no sólo hostiles, sino protectores de las fuerzas ilegales. La alianza con Estados Unidos adquirió entonces connotaciones que no existían en el pasado. En una espiral de percepciones equivocadas, Colombia considera la alianza como una garantía para evitar ser atacada, y Venezuela estima dicha relación como una amenaza potencial a su propia seguridad. El reto para Colombia en los próximos años será balancear su alianza continental, por un lado, y su relación con los vecinos, por otro.

RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS: HISTORIA Y ACTUALIDAD

Para analizar la relación entre Colombia y Estados Unidos es pertinente retomar la tesis de Arlene Tickner (Tickner, 2007: 92), quien afirma que la política reciente es un ejemplo típico de *intervención por invitación*, en la que el gobierno colombiano ha liderado una estrategia de asociación con la potencia dominante, que ha tenido como objetivo primordial la participación de Estados Unidos en la crisis interna del país, con una gran injerencia de ese país en la orientación y la conducción de problemas centrales como el conflicto interno y la lucha contra el narcotráfico, que han terminado totalmente entrelazados en la política bilateral. El éxito de la *intervención por invitación* depende fundamentalmente del interés relativo que presenta el país por intervenir, pues entre más fuertes sean los objetivos de la potencia que están en juego, mayor podrá ser el margen de exigencia al lado más débil. Lo anterior pone de manifiesto el riesgo existente sobre la autonomía nacional del estado intervenido, en caso de no tener él mismo suficiente importancia en los intereses de la potencia, tal como se señaló al comparar el caso de Colombia con los de Israel y Reino Unido. El punto central es que esta no es una situación nueva, sino la constante histórica de la relación bilateral.

Para entender cómo se llegó a esta situación y evaluar el alcance de las alternativas existentes es importante una breve revisión histórica de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. Aquí señalaremos que dos factores han incidido en el alineamiento histórico. Por un lado, la ideología

de las élites dominantes y, por otro, la necesidad de conseguir recursos adicionales para enfrentar los desafíos a la supervivencia del gobierno de turno en Colombia. Los gobernantes han hecho de la política bilateral un mecanismo para ayudar a conseguir sus objetivos internos sin asumir los costos que de otro modo hubieran debido pagar.

POLÍTICA EXTERIOR Y COOPERACIÓN MILITAR

El inicio de la guerra fría produjo en Colombia un consenso de las élites bipartidistas en torno a la necesidad de mantener y estrechar su relación con Estados Unidos, fundamentalmente por el fuerte anticomunismo que profesaban los liberales y los conservadores, y por los recursos que ese país prometía a quienes se alinearan con la doctrina Truman. Durante las décadas de los sesenta y setenta, la política exterior de los países latinoamericanos se reducía, básicamente, a escoger entre dos opciones: la ruptura de las relaciones consideradas entonces como de dependencia centro-periferia por medio de procesos revolucionarios o la adopción de esquemas de alineación con las políticas de Estados Unidos. Así, entre 1961 y 1967 Colombia recibió 60 millones de dólares de la época, como parte de acuerdos de asistencia militar con Estados Unidos firmados en 1952. Igualmente, le fueron entregados 430 millones para asistencia económica, provenientes de la Alianza para el Progreso.

La escogencia del esquema de alineamiento por parte de Colombia frente a Estados Unidos se puede explicar con base en la tesis de Carlos Escudé (Tickner, 2007: 94), quien afirma que las ventajas de la autonomía se deben evaluar en relación con los costos de no tenerla. Según este autor, la importancia de la autonomía como objetivo de las políticas exteriores de Latinoamérica es debatible, ya que su ejercicio puede generar confrontaciones innecesarias con la Casa Blanca. Para Escudé (Tickner, 2007: 94), los países pertenecientes a la periferia deben optar por orientar sus relaciones internacionales en la búsqueda del desarrollo económico y el bienestar ciudadano, lo que por lo general se produce en la adopción de posturas de subordinación o asociación frente al país dominante, así como de cooperación con sus políticas mundiales. Así las cosas, la premisa central del autor gira en torno a que la alineación constituye la forma más idónea de defender los intereses nacionales de la periferia, dado que suele ser

correspondida por Estados Unidos con beneficios como asistencia militar o comercial. Justamente, para la época mencionada, la convicción generalizada en Colombia era que la proximidad con Estados Unidos era viable como una estrategia en busca de la defensa de los intereses nacionales, convicción que había dado lugar desde Marco Fidel Suárez (1918-1921) a la doctrina que se denominó como el *respice polum*. En desarrollo de ese principio, además de adoptar las decisiones políticas estadounidenses, las interacciones de Colombia con el resto del mundo han estado fuertemente mediadas por sus vínculos con Washington.

Tras el gobierno del presidente Ernesto Samper (1994-1998), que supuso un punto crítico –pero no de quiebre– en la relación entre los dos países, la alineación de Colombia con Washington se profundizó. Para Estados Unidos, la falta de cooperación con la administración Samper contribuyó al avance del narcotráfico y facilitó la relación de este tipo de actividad con la guerrilla colombiana, hasta el punto de calificar a estas últimas como *narcoguerrillas*. Esto obedeció a varias razones, como la fuerza adquirida por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) entre 1996 y 1998, el recrudecimiento del conflicto armado y el aumento de la violencia, que pusieron en entredicho la capacidad de Colombia para combatir a los grupos armados ilegales y mostró la necesidad imperiosa de fortalecer al aparato estatal. Durante esos años de finales del siglo XX, Colombia fue calificada como una *narcodemocracia* en el periodo de gobierno del presidente Samper, y como un *estado semi-fallido* en el del presidente Andrés Pastrana (1998-2002).

El presidente Pastrana presentó un plan de paz que sostenía que los cultivos ilícitos constituían un problema social que debía corregirse por medio de una especie de plan Marshall para Colombia, financiado por Estados Unidos, apoyado en la tesis según la cual el narcotráfico es producido ante todo por los consumidores, y los países receptores de la droga deben ayudar a aliviar las consecuencias de ese negocio criminal. Puesto que Estados Unidos era considerado como una fuente indispensable de ayuda económica y militar para el país, el gobierno colombiano no sólo admitió un nivel significativo de injerencia suya en la planeación y la ejecución del Plan Colombia, sino que estimuló a ese país a involucrase mucho más a fondo con la complicada situación interna. Gracias al Plan Colombia, como se denominó la iniciativa, inicialmente en Estados Unidos,

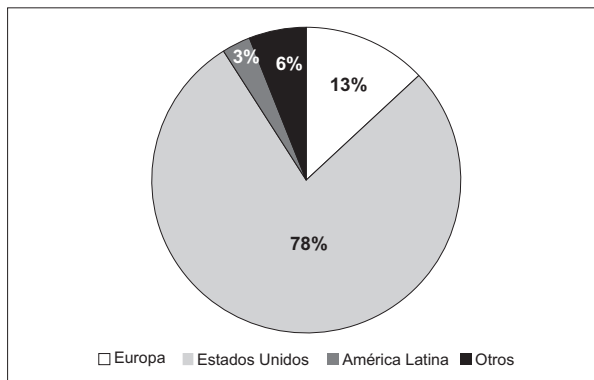
se logró revertir la tendencia creciente de la guerrilla y recuperar la iniciativa militar por parte de las fuerzas armadas colombianas. De este modo, el gobierno evitaba asumir los costos económicos que un proceso de paz exitoso hubiese implicado o el esfuerzo fiscal que la modernización del aparato militar demandaba.

EL ROL DEL COMERCIO

Que Estados Unidos es el principal socio comercial de Colombia no es ningún secreto. Sin embargo, diversas voces se oponen a la idea de una dependencia tan marcada en materia comercial con el país del norte, por lo que es imprescindible ver cuál ha sido el comportamiento comercial bilateral y entender así la importancia de Estados Unidos para Colombia en este ámbito. Como se puede ver en el gráfico 2, entre 1925 y 1953 Estados Unidos fue el destino más importante de las exportaciones colombianas, oscilando entre 52,7% y 90,5% del total. Durante estos veintinueve años, el promedio de las exportaciones hacia Estados Unidos fue de 75%. Entre 1971 y 2003, Estados Unidos fue nuevamente el destino más importante de las exportaciones colombianas, entre 22% y 50% del total. Durante estos treinta y tres años el promedio de las exportaciones que fueron hacia

GRÁFICO 2

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS,
POR REGIONES*, 1925-1953



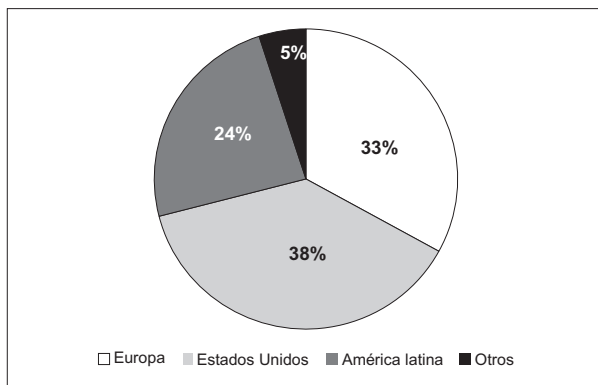
Fuente: Cepal, con base en estadísticas oficiales.

* Excluyendo el oro, que se exporta sobre todo a Estados Unidos.

Estados Unidos fue de 35%, como se puede ver en el gráfico 3. Durante el periodo 2002-2008, Estados Unidos continuó siendo el principal destino de las exportaciones, recibiendo en promedio 38,77% del total exportado por Colombia, triplicando a Venezuela (12,61%) y representando casi siete veces las exportaciones a Ecuador (gráfico 4).

GRÁFICO 3

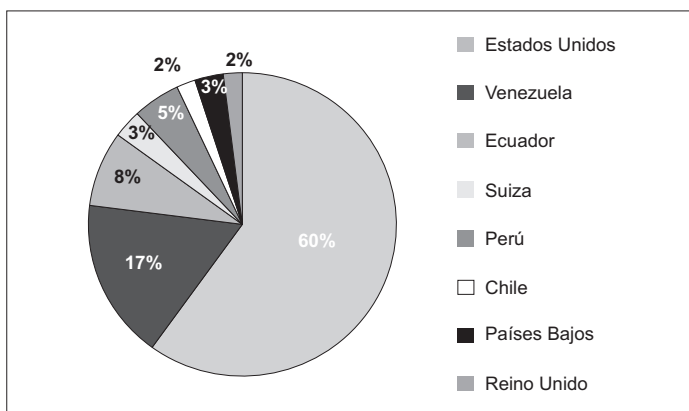
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS, 1971-2003



Fuente: Dane, DNP-Umacro.

GRÁFICO 4

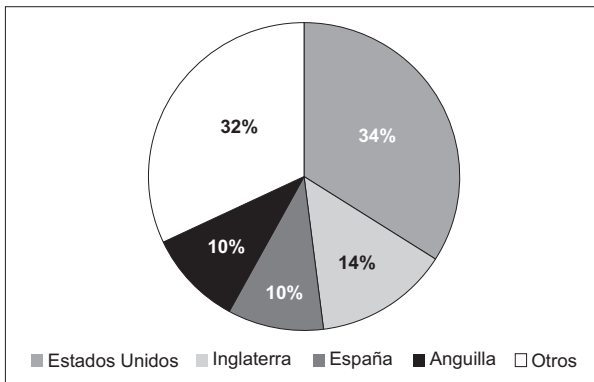
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS, 2002-2008



Fuente: Dane. Banco de la República. Cálculos Proexport.

En cuanto a la inversión extranjera, en el gráfico 5 se observa cuáles son los principales países que invirtieron en Colombia durante el periodo 2002-2009. Una vez más se puede ver que Estados Unidos ocupa el primer lugar. Durante ese periodo realizó inversiones en Colombia por un valor aproximado de 9.451,4 millones de dólares, que representaron en promedio 34% del total recibido. Adicionalmente, cabe resaltar que ha sido nuestro mayor socio comercial en materia de importaciones, abasteciéndonos aproximadamente con 38% de los bienes importados entre de 1970 y finales del siglo pasado.

GRÁFICO 5
IED PROMEDIO EN COLOMBIA, POR PAÍS DE ORIGEN, 2002-2008
(SEGÚN LA BALANZA DE PAGOS)



Fuente: Banco de la República. Cálculos Proexport.

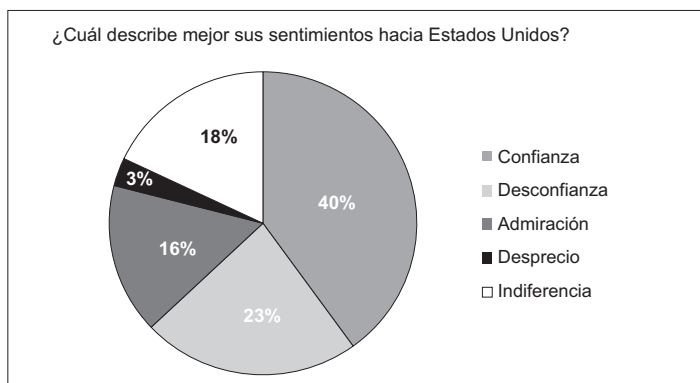
Como se puede observar, la relación económica con Estados Unidos genera una fuerte dependencia colombiana y provoca que los sectores económicos tengan una fuerte inclinación a aceptar las políticas que favorezcan el estrechamiento de dicha relación y la posible ampliación de sus beneficios, tal como se hizo ostensible en la discusión del tratado de libre comercio (TLC).

APOYO DE LA OPINIÓN PÚBLICA

El apoyo de la opinión pública hacia la relación bilateral es notorio también. Son evidentes al respecto los resultados de distintas encuestas de opinión que revelan las preferencias de los colombianos al respecto y muestran cómo, además de la cooperación militar y la relación económica, el ambiente de opinión es proclive igualmente a una relación bilateral fuerte. Para comenzar, es muy importante entender cuáles son las percepciones que tiene la ciudadanía en torno a Estados Unidos, frente a la ayuda recibida para combatir los problemas de las drogas, la lucha contra la subversión y la forma en que se maneja esta relación con Washington o la favorabilidad o no de concretar un TLC, entre otros.

De acuerdo con la encuesta “Colombia y el mundo” (Botero et al.: 75-78), en el gráfico 6 se observa que aun cuando 56% de los colombianos expresa confianza o admiración hacia Estados Unidos, cerca de 26% tiene sentimientos negativos tales como desconfianza o desprecio, y 18% indiferencia. De ello se puede concluir que si bien priman los sentimientos positivos, hay reservas importantes sobre la percepción que se tiene de ese país. En cuanto a las percepciones ciudadanas que giran en torno a los asuntos en los que Estados Unidos tiene una gran injerencia en el país, destacan la lucha contra el narcotráfico y la guerrilla. El gráfico 7 muestra

GRÁFICO 6
PERCEPCIÓN DE ESTADOS UNIDOS

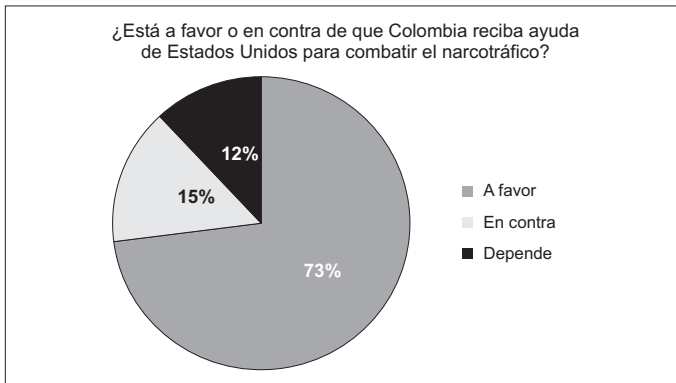


Fuente: Botero y Tickner, 2009.

que 73% de los colombianos ve con buenos ojos el apoyo que se recibe de Estados Unidos para la lucha antinarcóticos, y en el gráfico 8 se observa que la mayoría de los colombianos tiene una buena percepción sobre los resultados en esta materia. El gráfico 9 presenta la percepción sobre la

GRÁFICO 7

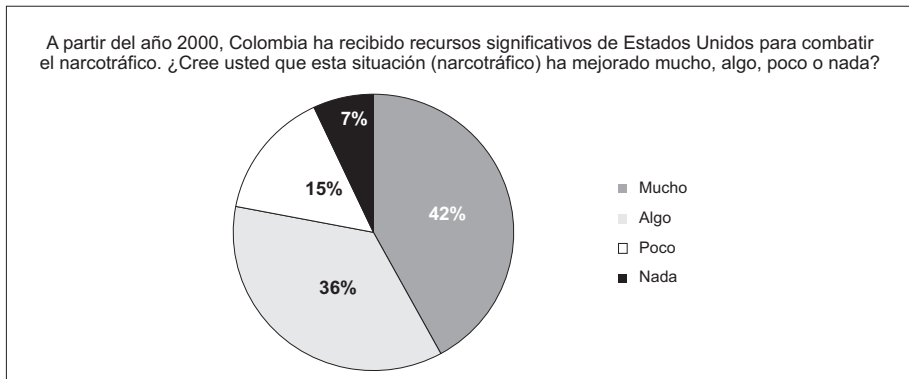
PERCEPCIÓN FRENTE A LA COOPERACIÓN ANTINARCÓTICOS DE ESTADOS UNIDOS



Fuente: Botero y Tickner, 2009.

GRÁFICO 8

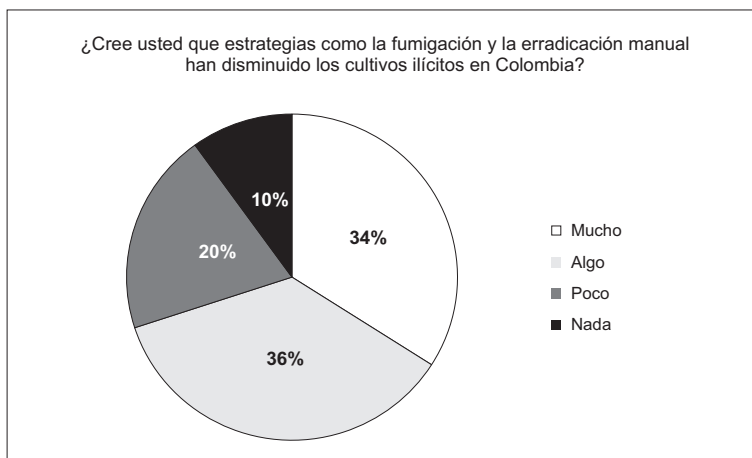
OPINIÓN SOBRE LOS RESULTADOS DE LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO



Fuente: Botero y Tickner, 2009.

GRÁFICO 9

PERCEPCIÓN DE LA EFICACIA DE LAS ESTRATEGIAS DE DISMINUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS



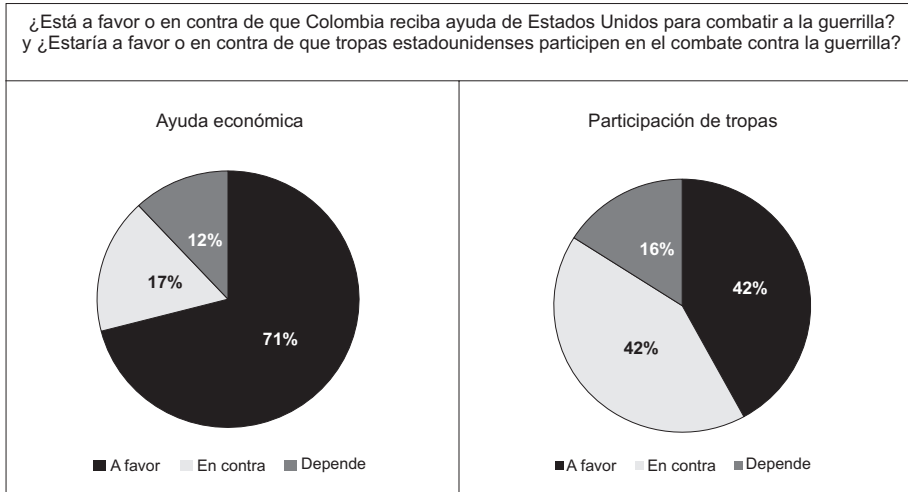
Fuente: Botero y Tickner, 2009.

eficacia de las estrategias de disminución de cultivos ilícitos, erradicación manual y fumigación con glifosato. A pesar de la existencia de informes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y del Departamento de Estado de Estados Unidos que muestran el aumento del área cultivada con cosechas ilícitas, la mayoría de colombianos considera que estas estrategias han sido eficaces, pues casi 70% cree que los cultivos ilícitos han disminuido.

Con respecto a las formas de cooperación de Estados Unidos en la lucha contra la guerrilla, en el gráfico 10 queda claro que los colombianos prefieren la cooperación económica (71%) a la participación directa de tropas estadounidenses. Sin embargo, hay un porcentaje alto (44%) que estaría a favor de la participación de tropas de ese país en la lucha contra la guerrilla. De lo anterior se podría inferir que la posición de la opinión pública sobre la presencia de tropas estadounidenses en el conflicto interno no es clara.

Por otro lado, una encuesta de opinión realizada por Gallup Colombia presenta resultados que refuerzan algunas de estas posturas. En ella podemos ver cómo 76% de los colombianos aprueba la forma como se están manejando problemas como el narcotráfico o las guerrillas, contra 22% y

GRÁFICO 10

OPINIÓN SOBRE DISTINTAS FORMAS DE COOPERACIÓN DE ESTADOS UNIDOS
EN LA LUCHA CONTRA LA GUERRILLA

Fuente: Botero y Tickner, 2009.

23% que no lo aprueba. En la misma encuesta se observa que la población aprueba una relación cercana con Estados Unidos. En efecto, 69% acepta la forma como se llevan las relaciones internacionales, 66% tiene una opinión favorable de Estados Unidos y 75% del presidente Barack Obama. Por otro lado, 67% está de acuerdo con el TLC y con que Estados Unidos puedan utilizar bases militares colombianas para combatir el narcotráfico, frente a 28% y 30%, respectivamente, que se declara en contra. De esta manera, como afirma Felipe Botero (Botero et al., 2009: 79) podría concluirse que los colombianos encuentran en Estados Unidos un aliado importante al que reconocen como positivo en su influencia sobre el país, pero hay divergencias considerables en los énfasis y en la forma como se articula la relación especial con la potencia.

Otro de los puntos importantes para analizar y entender los vasos comunicantes entre Estados Unidos y Colombia es por medio de la sociedad civil, específicamente con las interrelaciones derivadas de los migrantes colombianos, ya que según el censo de población de 2005 aproximadamente 1'175.000 colombianos residen en Estados Unidos. Los principales destinos

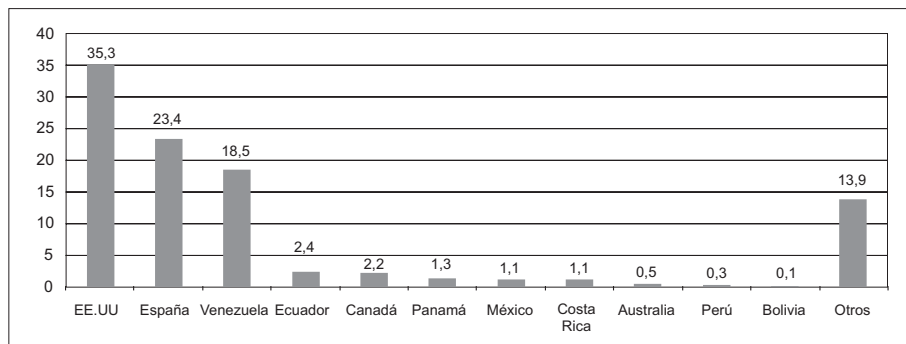
de la emigración de Colombia se pueden observar en el gráfico 11: Estados Unidos es el principal receptor de colombianos, con 35,3% de emigrantes, seguido por España, con 23,4%, y por Venezuela, con 18,5%. Es importante resaltar el gran subregistro de colombianos en los censos extranjeros, particularmente en Estados Unidos y España (Cárdenas et al., 2006: 9).

Adicionalmente, el poder económico de este grupo se refleja en las remesas que envían anualmente a Colombia, y que han pasado a ser parte de las cuentas nacionales. Su impacto se siente especialmente en el nivel micro, dado que constituyen el soporte vital de miles de familias. En 2008 –antes de la crisis económica mundial–, Colombia era el tercer receptor de remesas en América Latina, con U\$4.842 millones, equivalentes a 2% del PIB, después de México, con U\$25.145 millones, y de Brasil, con U\$7.200 millones. De acuerdo con estudios realizados por la Cancillería, 50,8% de esas remesas provenían de los Estados Unidos y 28,1% de España, mientras el resto tenía su origen en países que no superaban 5% de los aportes (Garay y Rodríguez, 2005).

En resumen, es posible decir que la estrecha relación con Estados Unidos tiene un antecedente histórico fundamental, sustentado en la importancia de los aspectos comerciales, de cooperación militar, de apoyo en la opinión pública y en la migración.

GRÁFICO 11

RESIDENTES COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR (PORCENTAJES)



Fuente: Dane, Censo 2005.

EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA RELACIÓN ENTRE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS

Tres etapas pueden servir para caracterizar la evolución reciente de la relación bilateral (Aya, 2008: 7). La primera comprende el periodo 1993-1997, en el que la agenda bilateral se encontraba narcotizada y existía una tensión latente entre ambas naciones. La segunda, de 1998 a 2002, abarca el periodo durante el cual se negoció e implementó el Plan Colombia; y la última etapa va desde 2002 hasta 2007 y se relaciona fundamentalmente con un nuevo nivel del Plan Colombia, usado claramente en la lucha contra la guerrilla y que refleja la sintonía entre los gobiernos de Álvaro Uribe y George W. Bush en torno a la llamada guerra contra el terrorismo. Esta última fase puede entenderse como extendida hasta el final del gobierno del presidente Uribe.

La primera etapa (1993-997) se inició con una percepción generalizada en Estados Unidos sobre la falta de acciones de los dirigentes de Washington para evitar la entrada de drogas al país. Esto impulsó al gobierno de ese país a exigir mayores acciones en la lucha contra el narcotráfico. En respuesta a estas presiones, el entonces presidente *Bill Clinton* (1993-1997; 1997-2001) firmó la directiva presidencial 14/93, que ordenaba a las agencias federales a cambiar el énfasis de la política contra las drogas, concentrándose en aquellos países considerados como el origen del problema: Colombia, Perú y Bolivia.

En 1998, la lectura en Washington sobre los costos de la política contra el presidente Samper era autocrítica. Básicamente se reconoció entonces que la institucionalidad gubernamental se había debilitado mientras que las organizaciones criminales se habían fortalecido. Se abrió camino la hipótesis de las narcoguerrillas y la íntima relación entre los cultivos ilícitos y el conflicto. La debilidad del estado para responder al desafío creciente de los grupos ilegales llevó a diseñar una nueva relación entre Estados Unidos y Colombia, con el objetivo de que el gobierno recuperara la iniciativa y mejorara su capacidad de respuesta. Nació así el Plan Colombia, gracias al cual el país se convirtió en el quinto receptor de ayuda militar estadounidense, y según algunas estadísticas, en el tercero. El enfoque inicial estuvo centrado en la política antinarcóticos y en la erradicación masiva de cultivos ilícitos, especialmente en el sur del país —departamento de Putumayo—.

Al mismo tiempo, la administración Clinton avaló el proceso de paz con la guerrilla de las Farc, que en ese momento se adelantaba en el Caguán. La intervención de Estados Unidos y el Plan Colombia contribuyeron a alimentar la desconfianza de las Farc sobre las verdaderas intenciones del gobierno colombiano. Al mismo tiempo, nunca fue claro que las fuerzas insurgentes tuviesen verdaderas intenciones de paz. Los errores en la conducción del proceso, sumados a la falta de voluntad real de las partes, condujeron al desprestigio, fracaso y ruptura del proceso de paz del gobierno del presidente Pastrana. La reacción de repudio colombiano frente a los abusos de la guerrilla llevó al poder una propuesta de mano dura encarnada por el candidato Álvaro Uribe Vélez, y por primera vez la opinión pública nacional se inclinó hacia una salida militar por encima de cualquier posibilidad de diálogo.

La campaña de Álvaro Uribe se vio catapultada por los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Al hastío interno con la guerrilla se sumó un ambiente internacional favorable a una lucha reforzada contra las organizaciones subversivas bajo la égida de la guerra contra el terrorismo emprendida por Estados Unidos. La ayuda militar recibida por el ejército colombiano y el apoyo estratégico del Comando Sur facilitaron que durante el gobierno del presidente Uribe las Fuerzas Armadas recuperaran la iniciativa frente a la guerrilla y revirtieran la dinámica en la que había entrado el conflicto colombiano. La re-conceptualización del conflicto durante la era Uribe permitió enmarcar la acción antisubversiva en Colombia como un frente más de la guerra contra el terrorismo declarada por Estados Unidos. A consecuencia, se permitió el uso de los recursos del Plan Colombia más allá de la lucha antinarcóticos y se avaló directamente la intervención estadounidense en contra de las guerrillas en Colombia. Se abandonó así la posición sostenida durante mucho tiempo, de no intervención en el conflicto interno.

La ayuda estadounidense permitió iniciar a mediados de 2003 el Plan Patriota, que ha sido la ofensiva militar más grande de la historia colombiana contra la guerrilla y que marcó la etapa de mayor intensidad en la cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos. A solicitud expresa del gobierno colombiano, el Comando Sur del ejército de Estados Unidos participó en su planeación y fue protagonista en su ejecución. El gobierno del presidente Bush comprometió fondos durante tres años para

su mantenimiento (Tickner, 2007: 104). Así, entre 2000 y 2006 Colombia recibió aproximadamente 5,3 mil millones de dólares para apoyar la estrategia militar acordada en forma conjunta. Los éxitos de la administración Uribe al reducir la violencia y hacer retroceder a la guerrilla convirtieron a Colombia en un caso demostrativo del éxito de la visión militarista de la administración Bush.

Los costos humanitarios y de derechos humanos a consecuencia del conflicto interno generaron una concepción paradójica de la cooperación estadounidense en Colombia, pues al mismo tiempo sirvieron para financiar la guerra y atender sus consecuencias. Con el tiempo, la proporción entre cooperación militar y ayuda al desarrollo logró revertir el énfasis militar, especialmente con el control obtenido por los demócratas en el Congreso durante el segundo periodo presidencial de George W. Bush.

A principios de 2007, el gobierno colombiano presentó la estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social 2007-2013, considerada la segunda fase del Plan Colombia, que representa en lo fundamental su continuación, aun cuando reconoce los problemas de gobernabilidad en las zonas recuperadas del control territorial que antes ejercía la guerrilla. Esta segunda fase tiene las siguientes particularidades: primero, busca la consolidación de lo que establece como logros de la primera fase del Plan Colombia; segundo, la Estrategia de fortalecimiento de la democracia y del desarrollo social 2007-2013 significaría un cambio más de orden cuantitativo que cualitativo, en la medida en que aparece como la ampliación y la profundización de la estrategia inicial; tercero, se presenta como un plan de estado integral para los próximos seis años, y no sólo como una estrategia focalizada en la lucha contra las drogas y el combate a las guerrillas (Rojas, 2007: 26).

La relación entre los gobiernos de Estados Unidos y Colombia durante los años de coincidencia entre los periodos de George W. Bush y Álvaro Uribe (2002-2008) alcanzó su máxima identificación al encontrar en las afinidades ideológicas de ambos gobernantes un nuevo cimiento para el conjunto de políticas que caracterizaron la relación bilateral. Se pasó de una relación pragmática durante los años Pastrana-Clinton a un vínculo muy ideologizado y personal en el periodo subsiguiente.

Con la conquista de la mayoría parlamentaria por parte de los demócratas en 2006, la relación empezó a dar un nuevo giro. La nueva mayoría empezó a cuestionar la política colombiana, especialmente en relación con los derechos humanos, y bloqueó el proceso de aprobación del TLC. Así mismo, modificó la asignación de recursos del Plan Colombia, tratando de dar más importancia a los aspectos políticos y sociales en lugar de los militares, como solución a los problemas colombianos.

La victoria demócrata en las elecciones presidenciales de 2008, que permitió la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca, relegó en forma definitiva a Colombia en la agenda estadounidense. Mientras su antecesor usaba el caso colombiano como un ejemplo de éxito en la lucha contra el terrorismo, el gobierno del presidente Obama ha sido muy cauteloso de cualquier consideración pública sobre Colombia. No hubo revisión significativa de los recursos del Plan Colombia ni tampoco avance alguno para la aprobación del TLC. Ante esta situación, el gobierno de Álvaro Uribe buscó estrechar la relación mediante el acuerdo que permitía el uso de las bases militares, estrategia que buscaba reforzar los lazos entre los dos países de tal manera que se alcanzaran dos objetivos: evitar el retroceso de Estados Unidos en su compromiso militar hacia Colombia y reducir el margen de maniobra de futuros gobiernos para revisar los contenidos del actual modelo de política bilateral. Esta situación generaba dos preguntas para el nuevo gobierno y para el futuro de la relación: la primera en torno al margen de maniobra que tiene Colombia frente a Estados Unidos; y la segunda sobre el rango de posibles acciones que un gobierno de orientación distinta puede imprimir a la relación².

UN NUEVO CONTEXTO PARA LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS

El sustrato de la relación reciente entre Colombia y Estados Unidos ha estado basado en la concepción predominante acerca de la lucha contra el narcotráfico. Varios elementos parecen bosquejar cambios graduales en la forma como se ha planteado esta lucha, y es probable que esto también afecte la relación bilateral. No se trata de modificaciones con impacto in-

2 Al momento de escribir este artículo no se habían celebrado aún las elecciones estadounidenses de noviembre de 2010.

mediato, pero se advierte un escenario en el que Colombia podría tener mayor margen de maniobra tanto para la relación bilateral como para liderar una discusión global al respecto. El primer elemento por resaltar es la creación en Washington de la Comisión del hemisferio occidental de política antinarcoóticos, cuyos mandatos son: 1) revisar y evaluar la política sobre oferta de drogas ilícitas; 2) identificar políticas y programas alternativos para mejorar la actual política antinarcoóticos. La Comisión debe rendir informe en doce meses y está integrada por diez notables designados por el presidente Obama y el Congreso. La premisa que impulsa su creación se basa, al parecer, en admitir el fracaso de las políticas actuales en la lucha antinarcoóticos. Por otro lado, el apoyo bipartidista que recibió el proyecto y el interés de la Casa Blanca justifica la expectativa que el mismo ha generado en distintos ambientes, y alerta sobre la mayor atención que Colombia debería otorgarle a este proceso.

El Plan Colombia, que permitió pasar de la guerra antidroga a la guerra antiterrorista, se ha mostrado ineficaz para reducir el negocio del narcotráfico y la exportación de cocaína desde Colombia. El volumen global del negocio y la rentabilidad para sus principales beneficiarios se mantienen e, incluso, muestran mecanismos anticíclicos que se reflejan en la variación del precio complementada con la diversificación de productos y mercados. El “efecto globo” no sólo ha marcado la dinámica de los cultivos de coca en Colombia y el área andina (véanse el gráfico 12 y la tabla 5), sino que se ha propagado a todas las cadenas del negocio ilegal, fortaleciendo rutas y bases alternativas por México, África y Suramérica.

Así mismo, la Comisión latinoamericana sobre drogas y democracia, conformada por un grupo de notables de la región, entregó en marzo de 2009 su informe, con apreciaciones que proponen un nuevo paradigma basado en un enfoque de derechos humanos en las políticas antidrogas que parte de “tratar el consumo de drogas como una cuestión de salud pública, reducir el consumo mediante acciones de información y prevención y focalizar la represión sobre el crimen organizado” (González, 2009: 1). Sin embargo, es muy probable que aun cuando durante la próxima década sean cada vez mayores las presiones contra el prohibicionismo y contra el actual enfoque de la guerra antidrogas, esto no logrará evitar que a corto plazo sigan predominando las estrategias militares y la represión

GRÁFICO 12
CULTIVOS DE COCA EN COLOMBIA, 1997-2007

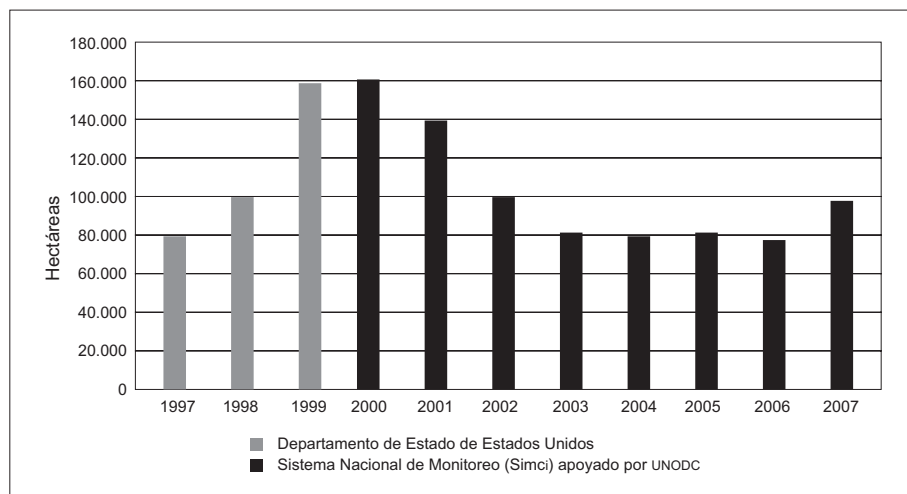


TABLA 5
PRODUCCIÓN MUNDIAL DE COCAÍNA, 1996-2007 (EN TONELADAS MÉTRICAS)

PAÍS	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	% CAMBIO 2006 - 2007	% DEL TOTAL 2007
Bolivia	215	200	150	70	43	60	60	79	98	80	94	104	10,60	10
Perú	435	325	240	175	141	150	160	230	270	260	280	290	3,60	29
Colombia	300	350	435	680	695	617	580	550	640	640	610	600	-1,60	61
Total	950	875	825	925	879	827	800	859	1.008	980	984	994	1	100

Fuente: UNODC/ Informe mundial de drogas 2007.

de la oferta, considerando que dentro de la agenda de reformas del nuevo gobierno estadounidense este no es un asunto prioritario.

Bajo la administración Obama en Estados Unidos, y en Colombia hoy, se confrontan dos líneas frente al futuro del Plan Colombia (González, 2009: 3). La continuista, que mantiene el enfoque de guerra y de articulación a los planes de seguridad coordinados por el Comando Sur. Como parte de esta línea encontramos lo que sería la tercera fase del Plan Colombia, con los acuerdos para el uso de bases militares en Colombia

por parte de las fuerzas armadas de Estados Unidos en la alianza antiterrorista y antidroga. En efecto, la sentencia de la Corte Constitucional no se pronunció sobre la legalidad de la presencia de tropas, sino sobre la necesidad de aprobar estos contenidos mediante ley en el Congreso de la República, luego de suscribir un tratado.

La línea alternativa consistiría en replantear la cooperación y pasar de los objetivos de guerra a otros que comprometan a la nueva administración en el apoyo a políticas de desarrollo y paz con estrategias no militares, de reconocimiento y respeto a los derechos humanos, incluidos los derechos de las víctimas, el fortalecimiento de la sociedad civil, la democracia, el desarrollo desde la equidad y las soluciones políticas desde el dialogo y la negociación con los grupos armados irregulares. En otras palabras, se trataría de la continuación de la seguridad democrática con énfasis en la salida militar del conflicto, o de una visión alternativa que considere salidas distintas a la guerra, sin que esto implique volver a propuestas de negociación como en el pasado.

TRATADO DE LIBRE COMERCIO, ¿UN SUEÑO LEJANO?

Para entender la evolución reciente del fracaso colombiano en obtener la ratificación pronta de un tratado de libre comercio es necesario anotar que en virtud de la lucha compartida contra las drogas y el terrorismo se hizo efectiva, a partir de 1992, la aplicación del Atpa (Andean Trade Preferences Act), mediante la que se otorgaron preferencias arancelarias por diez años a un conjunto de productos exportados desde Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Ante el vencimiento del Atpa en diciembre de 2001, Estados Unidos renovó en 2002 las preferencias con un nuevo nombre: Atpdea (Andean Trade Preferences and Drug Erradication Act), y amplió la gama de productos con el mismo propósito de combatir el tráfico de drogas, hasta el 31 de diciembre de 2006. Las condiciones del Atpdea se renuevan anualmente.

La importancia de estos beneficios arancelarios es visible dada la dependencia que tienen las exportaciones colombianas hacia Estados Unidos en relación con el Atpdea. En efecto, en 2004 el 52% de esas exportaciones ingresaron a dicho mercado cobijadas por el Atpdea. Para los productos agrícolas, el porcentaje fue de 43%. Sectores como las flores,

los textiles y las confecciones se han destacado por el aprovechamiento de estas preferencias. En 2004, el 99,9% de las flores y las plantas vivas que Colombia exportó a Estados Unidos ingresaron bajo el manto del Atpdea, mientras que el porcentaje para los textiles y confecciones fue de 73,8% (Ramírez, 2005: 14).

No obstante, si bien las cifras anteriores evidencian que estas preferencias han dinamizado de manera importante las exportaciones de algunos productos colombianos, su carácter temporal y el hecho de que dependan de variables consideradas políticas llevó al gobierno del presidente Uribe a sostener que dicho esquema genera incertidumbre y obstaculiza las posibilidades de inversión en el país, convirtiendo dichos argumentos en la principal motivación para impulsar la firma de un TLC con Estados Unidos. La negociación del acuerdo se justificó además señalando que varios países de la región, como México, Chile, y más recientemente los centroamericanos, suscribieron un TLC con Estados Unidos, por lo que Colombia quedaba en desventaja frente a los que gozan ya de ese acceso preferencial.

Basado en estas premisas, el gobierno del presidente Uribe buscó la aprobación de dicho tratado sin valorar adecuadamente los tiempos y las condiciones políticas en Estados Unidos (véase, “Con el viento en contra”, *Policy Paper* 30, Fescol). La negociación se prolongó más allá de lo esperado y las tácticas colombianas sólo consiguieron agravar la situación. Actualmente, las perspectivas de aprobación permanecen inciertas. En cualquier caso, a corto plazo es poco probable que dicho tratado sea tramitado en el Congreso de Estados Unidos, dadas las dificultades derivadas de la crisis y la lenta recuperación económica. Mientras tanto, las políticas de preparación de la economía colombiana para competir siguen avanzando lentamente, en especial en asuntos críticos como la infraestructura, sin dejar de lado la otra piedra en el zapato: los derechos humanos.

DERECHOS HUMANOS, ¿BORRANDO CON EL CODO?

El asunto de los derechos humanos adquirió gran importancia en la relación entre Colombia y Estados Unidos. La gran inversión para sustentar el conflicto al amparo del Plan Colombia hubo de justificarse internamente con el compromiso de que ello no podía constituir un aval para las violaciones a los derechos humanos. Estados Unidos quedó así financiando

la enfermedad y, también, el remedio. Mientras el conflicto interno es la mayor causa de violaciones de derechos humanos, las políticas del gobierno estadounidense han sido determinantes para mejorar el compromiso y la responsabilidad del gobierno en estos aspectos. Paradójicamente, esto ha convertido a Estados Unidos en el principal instrumento de control político frente a la gestión en materia de derechos humanos en Colombia. Las organizaciones de derechos humanos han aprendido de esta situación y han desarrollado una activa diplomacia desde la sociedad civil, que ha conseguido que en el Congreso y el gobierno estadounidenses se ejerzan los contrapesos que deberían existir en Colombia. El control político que las instituciones colombianas deberían tener sobre las Fuerzas Armadas no se ejerce como debería y es suplido por un control externo, en deterioro de la democracia colombiana.

Las tendencias en materia de derechos humanos durante la vigencia del Plan Colombia resultan favorables, dado que la mayoría de los indicadores muestran mejoras, pero al mismo tiempo no se desactivan las causas que producen la crisis humanitaria en el país. El informe más reciente del Departamento de Estado fue bastante crítico con Colombia y llegó incluso a utilizar la frase “corrupción con impunidad”. Desde los escándalos por las *chuzadas* del DAS hasta el programa Agro Ingreso Seguro, el Departamento de Estado señaló muchas de las irregularidades que se presentaron durante 2009, siendo el caso más grave de violación contra los derechos humanos el de los *falsos positivos*, respecto del cual el informe asegura que: “El número de casos, las zonas geográficas, y la diversidad de las unidades militares implicadas, indican que estos asesinatos fueron cometidos de una manera sistemática por parte de elementos significativos dentro de los militares”. Otro punto de especial gravedad en el informe es el crecimiento de las bandas emergentes, que en 2009 asesinaron a 279 civiles, lo que representa un incremento superior a 80% en relación con 2008. Además, se menciona que los asesinatos contra maestros y sindicalistas a manos de fuerzas ilegales no han disminuido como deberían.

Por último, aunque el informe reconoce algunos avances en la disminución del desplazamiento forzado, del número de secuestros y de las masacres, es claro que consolidar el respeto por los derechos humanos en el país es una asignatura pendiente y que este hecho tendrá un rol fundamental en el escenario de buscar la aprobación del TLC en un futuro cercano.

ESCENARIOS Y TAREAS

Se han mostrado aquí los profundos lazos históricos, económicos y políticos que enmarcan la relación de Colombia con Estados Unidos, lazos que se han estrechado en tiempos recientes con la ayuda brindada en el marco del Plan Colombia. La actitud tradicional de los gobiernos colombianos, de alineamiento con los intereses estadounidenses, tiene su fundamento en la fuerte interrelación económica, en la gran cercanía política, no sólo de las élites, sino de los ciudadanos, que en general perciben dicha relación como algo benéfico, y en el impacto positivo que la intervención de Estados Unidos ha tenido de cara a los intereses de los sucesivos gobiernos. La cercanía con ese gobierno es hoy incluso ampliada a grupos de oposición que encuentran allí la voluntad y el poder de control político que no hallan en las instituciones democráticas colombianas.

De esta situación podemos colegir que la política de alineación se encuentra fuertemente arraigada en el país y que la posibilidad de establecer una relación basada en un giro radical no parece una alternativa viable, al menos a corto plazo. Sin embargo, de este hecho no se puede concluir que la única alternativa es la profundización de la relación con las premisas desarrolladas durante la administración Uribe, y mucho menos cuando ese modo de conducción de la política internacional condujo a una fractura de la relación con los vecinos y estaba en contravía de las nuevas realidades regionales.

La propuesta que se presenta parte de la revisión del modelo seguido durante los gobiernos del presidente Uribe, que convirtió la política bilateral con la Casa Blanca y la política regional en un juego de suma cero, especialmente con el entorno más inmediato. Lo que Colombia requiere es una política que sea capaz de incorporar las preocupaciones regionales en una política constructiva que evite la confrontación y, sobre todo, la generación de percepciones agresivas. En sus inicios, el gobierno del presidente Santos ha dado los primeros pasos en esa dirección: no sólo restableció la relación con Venezuela e efectuó su primera visita oficial a Brasil —en lugar de Estados Unidos—, sino que, además, no respondió con interpretaciones sesgadas sobre posibles efectos para la defensa nacional a la decisión de la Corte Constitucional en torno a la suspensión del acuerdo sobre el uso de bases militares; por el contrario, el argumento

oficial ha sido restar importancia a dicho acuerdo, con lo cual el gobierno busca ganar margen de maniobra con los vecinos y también de cara a los intereses estadounidenses.

A continuación se presenta un conjunto de iniciativas que podrían adelantarse en el marco de la revisión de la relación bilateral, que aumente el margen de maniobra colombiano, sin que ello implique, de ninguna manera, el deterioro de las relaciones mutuas.

COOPERACIÓN MILITAR Y CONFLICTO INTERNO

De acuerdo con el informe de la Government Accountability Office de los Estados Unidos (GAO, 2008) que analiza la gestión de los recursos invertidos en Colombia y titulado significativamente “Drug reduction goals were not fully met, but security has improved. US agencies need more detailed plans for reducing assistance”, de 2000 a 2008 se invirtieron US\$6.130 millones, de los cuales la gran mayoría (US\$4.895 millones) se destinó a la estrategia antinarcóticos y de mejoramiento de la seguridad. Gracias a dichos recursos y a la asistencia militar que vino con ellos, el gobierno colombiano recuperó la iniciativa en el conflicto armado y consiguió el repliegue y la reducción de la capacidad de acción de la guerrilla. Un análisis contrafáctico de esta decisión llevaría a pensar que el país habría debido escoger entre una mayor decisión política en torno a un proceso de paz o asumir los costos políticos y fiscales derivados de la guerra. El Plan Colombia hizo la vida más fácil al país y manifestó la opción de Estados Unidos por la solución militar del conflicto colombiano.

La reducción previsible de los recursos de ayuda estadounidense derivada de la crisis económica interna y de la percepción de logro –tarea cumplida– ha hecho que el gobierno colombiano refuerce sus lazos con el propósito de evitar que la ayuda disminuya y que la relación militar se debilite. El origen de esta situación radica en un enfoque en el que prima la visión militar sobre las consideraciones políticas. La búsqueda del fin del conflicto interno ha descartado la opción negociada. La única alternativa que se les ha planteado a las guerrillas es la de una rendición para avanzar a un proceso de reincorporación, similar al modelo usado con los paramilitares. El camino escogido por la administración del presidente Uribe fue exitoso en la reducción de la violencia, especialmente luego de

las negociaciones con estos grupos; sin embargo, sus logros no parecen definitivos y existe el peligro de la recurrencia del fenómeno. En efecto, por una parte, las organizaciones paramilitares se han reciclado en torno a nuevas organizaciones denominadas de diferentes maneras: para el gobierno se trata de bandas emergentes bautizadas como Bacrim (bandas criminales), mientras que visiones más críticas insisten en caracterizar estas organizaciones como neo-paramilitares. Al mismo tiempo, aun cuando los golpes a los grupos guerrilleros los han debilitado parecen estar muy lejos de conseguir su derrota definitiva y, más bien, pueden haberlos llevado a sus niveles de acción histórica, con grupos más rurales y aislados de los grandes centros urbanos pero todavía con gran capacidad de acción y de daño, como muestran los atentados producidos al inicio de la administración del presidente Santos. Finalmente, la violencia y la delincuencia urbana muestran también tendencias de crecimiento preocupantes.

El Plan Colombia permitió mejorar la capacidad militar colombiana no sólo mediante mejores tácticas y estrategias militares, sino con asistencia técnica directa. La inviabilidad de mantener esos niveles financieros de cooperación obliga a pensar en nuevos enfoques y, sobre todo, en alternativas que reconozcan las limitaciones financieras de Estados Unidos y de Colombia. Una alternativa sería reconocer la validez de los enfoques que incorporan elementos de negociación política como fundamento de la terminación del conflicto, sin necesidad de esperar a reconocer una derrota militar. Una salida digna para quienes han estado en la subversión puede resultar una alternativa más acorde con las realidades históricas.

El enfoque de seguridad democrática del gobierno de Colombia logró revertir el proceso de incremento de la violencia en Colombia y de incapacidad del estado para hacer frente a dichos desafíos. Sin embargo, la insostenibilidad de un enfoque reduccionista no sólo es evidente, sino que los costos internacionales amenazan con desbordar los beneficios obtenidos. La política de los años anteriores ha deteriorado significativamente la relación con los vecinos, a los que acusa de servir de refugio de la guerrilla colombiana, y sus acciones militares, que han incluido ataques en territorio extranjero, han producido una tensión de gran magnitud, especialmente con Venezuela. Dicha tensión ha alcanzado incluso el terreno de las preocupaciones militares prebélicas y ha reforzado en el

gobierno colombiano la percepción de que para disuadir a Venezuela de un ataque contra Colombia es fundamental estrechar los lazos militares con Washington. En este escenario, la política exterior no sólo se ha vuelto hostil con los vecinos, sino que pretende mostrar a Colombia como un protectorado de Washington.

Los primeros pasos de la administración Santos muestran que es posible establecer una relación más equilibrada entre la lucha contra los grupos armados ilegales al interior del país y la colaboración diplomática necesaria con los vecinos. La primera recomendación específica en esta materia tiene que ver con ratificar el compromiso de respeto con el derecho internacional en las acciones que se desarrollen contra la guerrilla.

La segunda observación en torno a este asunto tiene que ver con los derechos humanos: además de mayor colaboración al respecto se debe fortalecer la institucionalidad democrática, para que sean las instituciones colombianas las que desarrollen las actividades de control político y ciudadano sobre las Fuerzas Armadas, y no los controles externos, como hasta ahora.

Tercero, deben usarse con mayor énfasis espacios multilaterales donde se encuentren tanto los Estados Unidos como los países vecinos de Colombia—este escenario sería la OEA— y en el marco de un diálogo constructivo avanzar en medidas de fomento de la confianza, que le permitan a Colombia seguir contando con el apoyo estadounidense para luchar contra la criminalidad, y a los vecinos les garantice la tranquilidad de que ninguna de esas acciones tiene carácter ofensivo para sus propios intereses.

Finalmente, es necesaria una discusión realista y ajena a los prejuicios ideológicos con respecto al estado actual del conflicto en Colombia. Esta discusión debe empezar por reconocer las diferencias entre una amenaza terrorista y una organización de carácter guerrillero, y asumir las implicaciones que ello tiene, especialmente en términos estratégicos y tácticos. Una evaluación adicional se refiere a las alternativas reales de las diferentes opciones, por ejemplo, cuántos años y cuánto gasto se requiere para derrotar militarmente a la guerrilla. Sobre estos análisis deben discutirse de nuevo alternativas que, sin renunciar a la obligación del estado de proteger a los ciudadanos y combatir la criminalidad, contemplen posibilidades de salida política para la guerrilla, que vayan más allá de la rendición.

POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LAS DROGAS

Uno de los terrenos donde la política exterior ofrece más márgenes para la revisión es la relativa al combate contra las drogas ilícitas. El poco avance en la contención de la producción y la resistencia de los consumidores a alterar sus hábitos han hecho que el mercado parezca inflexible a todos los esfuerzos realizados. Luego de haber invertido un promedio anual de 1,5% del PIB (US\$1,2 miles de millones) en los recursos del Plan Colombia, los resultados son desalentadores: por un lado, en 2007 Colombia producía 61% del total mundial de cocaína; y la producción regresó a los niveles históricos previos al Plan y superiores a 80 mil toneladas anuales (gráfico 12). El reconocimiento de este hecho ha generado ya las primeras propuestas de cambio, a cargo de la Comisión latinoamericana sobre drogas y democracia, y es muy probable que las mismas se vean reforzadas por el trabajo que adelanta la Comisión del hemisferio occidental de política antinarcóticos creada por el presidente Obama. Las recomendaciones sugieren pasar de la política con énfasis represivo a otras que den prioridad a la problemática de salud y al estudio de la gradualidad en el enfoque contra las drogas, en especial dado que no todas tienen la misma peligrosidad o impacto.

La recomendación sobre estos asuntos debe considerar la existencia de esta tendencia, que debería ser impulsada por Colombia, especialmente en escenarios internacionales, para crear un ambiente que permita evitar los enfoques represivos y ayude a buscar alternativas distintas a políticas que no han modificado la situación de fondo. El objetivo no es promover la legalización, sino avanzar hacia modelos de despenalización gradual en los casos en que ello sea posible.

Junto a esta despenalización deberían buscarse los mecanismos que permitan revisar los arreglos judiciales entre los dos países. En efecto, si en el pasado los narcotraficantes temían a la justicia estadounidense, hoy en día parecen preferir un arreglo en Estados Unidos a una cárcel en Colombia. Sería aconsejable entonces revisar el tratado de extradición, para asegurar que algún día los delincuentes estadounidenses que lavan dinero puedan ser juzgados en Colombia y el tratado sea de doble vía, no de una sola como hasta ahora. Igualmente, se debe buscar la rectificación de los mecanismos que aseguren el derecho a la defensa de los colombianos, especialmente en lo que tiene que ver con acciones administrativas –inclusión en la lista

Clinton—. En esta misma dirección, lo más importante es asegurar que las autoridades judiciales compartan información y que Colombia tenga acceso a las confesiones de los delincuentes extraditados y a los arreglos que con ellos se efectúan. En resumen, se debe buscar reenfocar la lucha contra las drogas y abandonar las políticas que han mostrado similitud con una bicicleta estática.

UNA AGENDA MÁS ALLÁ DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

Por último, los intentos recientes de aprobar un tratado de libre comercio tuvieron serios errores de estrategia y oportunidad (*Policy Paper* 16, proyecto Colombia Internacional, Fescol). El gobierno de Álvaro Uribe no logró dicha aprobación y las perspectivas a corto plazo no permiten augurar el tránsito positivo del proyecto: para que la aprobación del TLC sea una realidad es necesario que las condiciones económicas estadounidenses mejoren y que el ambiente político resulte favorable, lo que en parte se ha conseguido con la transición presidencial en Colombia. En todo caso, no parece que ello deba ser un objetivo central de la relación bilateral.

Nuevamente, en un asunto central de la política bilateral parecen haber primado por parte del gobierno colombiano los sesgos ideológicos y el interés en profundizar los lazos de la relación con Estados Unidos. La mayor cantidad de las exportaciones a Estados Unidos gozan ya de preferencias vía Atpdea, y el único efecto previsible parece referirse a la consolidación de la seguridad de las inversiones, lo cual, dada la tendencia revaluacionista y las perspectivas de bonanza minera, no es necesariamente lo más conveniente a corto plazo.

La improbabilidad de la aprobación pronta del tratado permite pensar en políticas más amplias para el manejo de las necesidades de expansión comercial de Colombia. Para ello el país debería enfocarse en desarrollar las políticas previstas en la estrategia de competitividad. Igualmente, los acuerdos regionales permitirían una inserción comercial en la economía estadounidense con mayores garantías y blindajes.

La recomendación en torno a este asunto consiste en modificar las prioridades y darle más énfasis a la llamada agenda interna, en lugar de seguir generando presiones que hasta ahora han tenido efectos discutibles, pues en lugar de asegurar la aprobación han exacerbado las críticas de

aquellos que se oponen tanto al libre comercio con Colombia como a las políticas desarrolladas por los anteriores gobiernos en los dos países. Igualmente, se deben encontrar nuevos puntos de encuentro de la relación, en particular en áreas como la política energética y la ambiental que, ligados, constituyen uno de los ejes de la política económica de Estados Unidos para los próximos años.

Para terminar es posible señalar que la relación con Estados Unidos no tiene por qué abandonarse, y que existe la posibilidad de buscar mayor margen de maniobra para reorientar los principales elementos de la misma. Los primeros pasos dados por la administración del presidente Santos muestran que el análisis y las recomendaciones aquí planteadas constituyen alternativas viables, pese a que su concepción original data de la época del gobierno de Álvaro Uribe. Colombia debe identificar con claridad sus propios intereses y conducir sus relaciones internacionales con mayor pragmatismo y sin prejuicios ideológicos. Un viraje en la relación con Estados Unidos no parece una opción deseable y tampoco viable, pero aumentar los márgenes de maniobra de Colombia luce cada vez más como un imperativo para reconstruir la relación con nuestro entorno de manera mutuamente benéfica y regionalmente confiable.

BIBLIOGRAFÍA

- AYA SMITMANS, MARÍA TERESA Y MIGUEL MARTÍNEZ. 2008. "Estados Unidos". *Cuadernos del CIPE*. 8. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- BECERRA GELOVER, ALEJANDRO. 2008. "Reporte SIPRI sobre seguridad internacional". En http://biblioteca.cide.edu/Datos/COPPAN/2008/febrero/290208_Reporte_SIPRI_sobre_seguridad_internacional.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2009).
- BOTERO FELIPE Y MARÍA CAMILA HOYOS. 2009. "¿Aliados o alejados? Percepciones de las relaciones entre Colombia y EE.UU". *Política Colombiana*. 1: *Colombia ante el rompecabezas mundial*.
- CÁRDENAS, MAURICIO Y CAROLINA MEJÍA. 2006. "Migraciones internacionales en Colombia: ¿qué sabemos?". En <ftp://ftp.fedesarrollo.org.co/pub/wp/WP30.pdf> (consultada el 4 de noviembre de 2009).
- DANE. "Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico. El desarrollo económico de Colombia. Anexo Estadístico". Serie monográfica, Colección Eco-

- nómica DANE/SM/CE 70/1. Cuadro 28 (consultado en ftp://190.25.231.247/books/LD_2293_EJ_6.PDF).
- DANE, DNP-UMACRO. Consultado en <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Comercioindustriadesarrolloempresarial/ComercioExterioreInversiónExtranjera/Estadísticas/tabid/231/Default>. Actualizado, 15 de junio de 2004.
- EL ESPECTADOR. “Dólar seguirá siendo moneda de reserva por años: FMI”. 19 de noviembre de 2009.
- EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. “Informe de derechos humanos 2009: Colombia”. Consultado en <http://spanish.bogota.usembassy.gov/infoderhum2009.html> (consultado el 27 de marzo de 2010).
- ESTADÍSTICAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL. 2008. “Evolución del comercio internacional”. Organización Mundial del Comercio. Consultado en http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2008_s/its08_world_trade_dev_s.htm
- GAO. 2008. “Drug reduction goals were not fully met, but security has improved; US agencies need more detailed plans for reducing assistance”. Washington, Government Accountability Office.
- GARAY SALAMANCA, LUIS JORGE Y ADRIANA RODRÍGUEZ CASTILLO. 2005. “Estudio sobre migración y remesas en Colombia”. Ministerio de Relaciones Exteriores-Organización Internacional para las Migraciones. Bogotá.
- GÓMEZ MUÑOZ, EDUARDO. 1993. “Las relaciones comerciales entre Colombia y Estados Unidos: visión retrospectiva y situación actual”. *Colombia Internacional*. 21, enero-marzo. Universidad de los Andes. Bogotá.
- GONZÁLEZ POSSO, CAMILO. 2009. “Política antidroga y Plan Colombia: existen alternativas”. En <http://www.razonpublica.org.co/?p=4213> (consultado el 11 de noviembre de 2009).
- HILALI, FADELA. 2009. “La estrategia de defensa y seguridad de Estados Unidos desde la segunda guerra mundial”. En *Anuario Internacional Cidob 2009. Claves para interpretar la política exterior española y las relaciones internacionales en 2008*. Cidob. Barcelona.
- KURTH, JAMES. 2009. “Pilares de la siguiente American Century”. En <http://www.the-american-interest.com/article.cfm?piece=688> (consultado el 10 de noviembre de 2009).
- LEAL BUITRAGO, FRANCISCO. 2006. *La inseguridad de la seguridad*. Planeta. Bogotá.
- PEREYRA MELE, CARLOS A. 2007. “Nuevos escenarios mundiales”. *GEOSUR*. 324-325, mayo-junio. Montevideo.

- PÉREZ, FRANCISCO ANDRÉS. 2009. "Indicadores económicos y sociales Estados Unidos". En *Anuario Internacional Cidob 2009. Claves para interpretar la política exterior española y las relaciones internacionales en 2008*. Cidob. Barcelona.
- QUAGLIOTTI DE BELLIS, BERNARDO. 2007. "Estados Unidos: la república imperial vista por Raymond Aron". *GEOSUR*. 324-325, mayo-junio. Montevideo.
- RAMÍREZ, MARTA LUCÍA. 2005. "Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos". *Desafíos*. 13. Universidad del Rosario. Bogotá.
- ROJAS, DIANA MARCELA. 2007. "Plan Colombia II: ¿más de lo mismo?" *Colombia Internacional*. 65, enero-junio. Universidad de los Andes. Bogotá.
- SHIFTER, MICHAEL. 2009. "Siete pasos para mejorar las relaciones de Estados Unidos-Colombia". *Perspectiva*. 20, mayo.
- TICKNER, ARLENE B. 2007. "Intervención por invitación, claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales". *Colombia Internacional*. 65, enero-junio. Universidad de los Andes. Bogotá.
- TIMES HIGHER EDUCATION-QS WORLD UNIVERSITY RANKINGS 2009. Top 200 world universities. Consultado en <http://www.timeshighereducation.co.uk/hybrid.asp?typeCode=438> (consultado el 7 de noviembre de 2009).
- URRUTIA ARESTIZÁBAL, PAMELA. 2009. "Migraciones en Estados Unidos". En *Anuario Internacional Cidob 2009. Claves para interpretar la política exterior española y las relaciones internacionales en 2008*. Cidob. Barcelona.
- ZAKARIA, FAREED. 2009. *El mundo después de USA*. Espasa Calpe. Madrid.

El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿disuasión por soberanía?

Leonardo Carvajal

El 30 de octubre de 2009, los gobiernos de Colombia y Estados Unidos firmaron el Acuerdo para la cooperación y la asistencia técnica en defensa y seguridad, que forma parte de los convenios denominados en ese país, genéricamente, como *Defense Cooperation Agreement* (DCA), acuerdos que dicha potencia mundial suscribe con sus aliados militares en el globo. Además de los enconados debates regionales que suscitó, con tal decisión se pudo considerar como cierta la comparación entre la política exterior de Colombia en la primera década del nuevo siglo y la de Argentina en los años noventa¹. Según esta interpretación, el gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010) se asemejó a lo que representó la administración de Carlos Saúl Menem (1989-1995; 1995-1999) para la potencia hegemónica: el aliado estratégico principal de los Estados Unidos en la región.

En efecto, con base en las formulaciones de la teoría del realismo periférico, durante los dos gobiernos de Carlos Saúl Menem en Argentina se impulsó en política exterior una “relación carnal” con los Estados Unidos —expresión que impuso el mismo canciller del gobierno justicialista, Guido di Tella—, cuyos episodios más destacados fueron, entre otros: el envío de tropas argentinas a expediciones internacionales de la potencia americana

1 Un hecho representativo del sentir regional en los días de la firma del Acuerdo de cooperación militar entre Colombia y los Estados Unidos, fue la broma repetida entre los asistentes a los seminarios avanzados que ofrece el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa en Washington, D. C.: “¿Cuál es la nueva diferencia entre un colombiano de la actualidad y un argentino de los años 90? ¡Dos mil millas!”.

como las que tuvieron lugar en Haití, el golfo Pérsico y los Balcanes; el retiro de Argentina del Movimiento de los Países no Alineados; o la oposición ideológica a la administración del presidente Ernesto Samper (1994-1998), a tal punto que el gobierno menemista llegó a proponer una intervención militar de “cascos blancos” para resguardar la democracia colombiana². Como parte de la estrecha alianza entre Estados Unidos y el gobierno de Menem, el *hegemón* regional concedió en 1998 a la Argentina el estatus de aliado importante extra Otan de los Estados Unidos (MNNA, por sus nombre en inglés) y los nacionales gauchos fueron durante varios años los únicos ciudadanos latinoamericanos en no requerir visado para ingresar a ese país³.

La teoría del realismo periférico sostiene que la política exterior de un país en desarrollo –como Argentina o Colombia– debe abandonar las pretensiones de enfrentarse a los dictados de la potencia mundial en razón a que los *hegemones* tienen intereses de carácter global mientras que las naciones del tercer mundo no. De tal apreciación se deriva en este planteamiento la funcionalidad de alinearse con la potencia regional, de acuerdo con la premisa de que tal alianza produce réditos en materia de desarrollo, mientras que la confrontación sólo acarrea una serie de castigos que terminan afectando negativamente el bienestar de la población.

Por su parte, el rasgo central de la política exterior del presidente Uribe fue su énfasis bilateral, a contrapelo de la tradición colombiana de preferir los escenarios multilaterales en sus relaciones con el mundo. Cuatro acontecimientos sucedidos desde la elección de Álvaro Uribe como jefe de estado colombiano confirmaron la continuidad del alineamiento Washington-Bogotá, que había empezado con la ejecución del Plan Colombia durante

2 La teoría del realismo periférico fue formulada por el internacionalista argentino Carlos Escudé. Sus postulados tuvieron gran impacto en la definición de la política exterior de los dos gobiernos de Menem. Es así como las críticas que se señalaron a dicha política exterior se denominaron luego neoidealismo periférico, orientación que ha guiado la política exterior de los gobiernos posteriores a Menem, incluyendo los mandatos de los esposos Kirchner. Para una revisión de las teorías del realismo periférico y el neoidealismo periférico, véanse, Escudé, 1991: 349-406; Borón, 1991: 433-439; y Russell, 1991: 440-445.

3 Esta gabela migratoria llegó a su fin al tiempo que estalló la crisis económica argentina durante el gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001).

la administración de Andrés Pastrana Arango (1998-2002)⁴. Primero, el 2 de agosto de 2002 George W. Bush (2001-2005; 2005-2009) firmó el denominado “suplemento” que el Congreso estadounidense preparó para financiar las operaciones militares en Colombia durante 2003 y lo convirtió en la ley 107-206 mediante la cual se autorizó que la ayuda entregada al país, hasta entonces dirigida exclusivamente a las políticas antinarcóticos, en adelante pudiera ser utilizada también en la confrontación de los grupos subversivos. Para Uribe este nuevo rumbo significó no sólo legitimidad política y financiación para su política de defensa y seguridad democrática (PDSO), sino que le permitió vincular a las drogas ilícitas con el terrorismo, así como la problemática interna con la campaña internacional antiterrorista liderada por los Estados Unidos tras los atentados del 11 de septiembre de 2001.

El segundo evento decisivo tuvo lugar a propósito de las elecciones intermedias de Congreso y gobernadores de Estados Unidos a principios de noviembre de 2002. La victoria del Partido Republicano le otorgó al presidente Bush un margen de maniobra más amplio para impulsar sus políticas internas y sus estrategias externas, lo que representó una noticia positiva para el gobierno colombiano, ya que la bancada republicana en el Congreso ha sido tradicional defensora de la asistencia militar otorgada al país. Si bien el Plan Colombia fue concebido bajo una administración demócrata, históricamente congresistas de este partido fueron los encargados de llamar la atención sobre la verdadera efectividad de los recursos entregados por Washington al estado colombiano. Evidencia temprana de que la política de seguridad democrática iba a ser respaldada por las mayorías legislativas en Estados Unidos fue la derrota de la enmienda con la que en julio de 2003 representantes demócratas pretendieron suspender parte de la ayuda militar entregada por ese país al ejecutivo de Colombia⁵.

4 Estos eventos son descritos detalladamente en Carvajal y Amaya, 2005.

5 La enmienda tuvo una votación de 195 votos a favor (182 demócratas, doce republicanos y un independiente), 226 en contra (209 republicanos y diecisiete demócratas) y catorce abstenciones (ocho republicanas y seis demócratas). Datos tomados de *www.congress.org*, McGovern of Massachusetts, Foreign Operations Appropriations, FY 2004, 24 de julio de 2003.

Y el tercero de tales acontecimientos fue el atentado terrorista de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) contra las instalaciones del club social El Nogal en Bogotá, el 7 de febrero de 2003, cuyo número de víctimas fatales y los numerosos heridos pusieron a Colombia en primera plana noticiosa internacional. Varias naciones manifestaron solidaridad, hubo movilizaciones ciudadanas en contra del terrorismo en Colombia y se especuló con la hipótesis de que el conflicto nacional estuviera entrando en fase de urbanización. Y en términos de las relaciones con Estados Unidos es posible que este evento haya reforzado la convicción del presidente Uribe, que formalizó el 17 de marzo de ese año, de secundar el uso de la fuerza en Irak.

Esta última decisión generó polémica nacional por cuanto se sostuvo que implicaba el abandono de principios tradicionales de la política exterior colombiana, tales como el apego irrestricto al derecho internacional, la solución pacífica de las controversias y la no intervención en asuntos internos de otros estados. Desde la perspectiva del gobierno Uribe la determinación de respaldar la intervención en Irak tenía el efecto de mantener a Colombia en la agenda de prioridades de los Estados Unidos, que había sido redefinida desde el 11 de septiembre, y que en un principio amenazó con dejar al país por fuera del nuevo foco de interés de la potencia mundial.

Un asunto espinoso tuvo lugar a propósito de la solicitud de la Casa Blanca para que el recién posesionado gobierno de Uribe Vélez firmara un acuerdo a fin de evitar que los funcionarios de ese país desplegados en Colombia fueran investigados y juzgados por la Corte Penal Internacional⁶. En junio de 2003, Richard Boucher, el portavoz del Departamento de Estado, advirtió que Colombia no figuraba entre los siete países latinoamericanos que habían accedido a firmar el instrumento exigido por Estados Unidos y que, por ende, corría el riesgo de perder parte de la ayuda aprobada, concretamente la suspensión de 5 millones de dólares en asistencia militar. La amenaza se materializó al día siguiente, cuando Colombia no fue incluida en la lista de veintidós países a los que

6 Esta “inmunidad exigida” se basó en el artículo 98 del estatuto de la CPI, que establece que un estado puede hacer caso omiso de una solicitud de este tribunal si es incompatible con uno de sus acuerdos binacionales.

el gobierno estadounidense “perdonaba temporalmente” por no haber aprobado la inmunidad de los ciudadanos estadounidenses frente a la Corte Penal Internacional⁷.

Finalmente, y aquí se configura el cuarto acontecimiento que confirmó la continuidad de la alianza binacional bajo la administración Uribe, en septiembre de 2003 concluyeron las negociaciones para resolver la petición estadounidense mediante un acuerdo que establece que las autoridades colombianas sólo podrán enviar ciudadanos de esa nacionalidad a la Corte Penal Internacional con el consentimiento previo del gobierno de Estados Unidos. En respuesta inmediata, el 6 de octubre del mismo año el presidente Bush autorizó la entrega de la ayuda que había sido congelada.

Para describir la alianza irrestricta Washington-Bogotá que tuvo lugar durante las dos presidencias de Álvaro Uribe, en la prensa estadounidense se utilizaron varias comparaciones coloquiales. Tras su primer triunfo en las urnas, el diario *Dallas Morning News* tituló “Colombia eligió a su Ariel Sharon”, y el *Wall Street Journal* se refirió al entonces nuevo presidente como “George W. Uribe”⁸. Escritos académicos destacaron que “el primer mandatario colombiano ha sido elogiado por funcionarios de ese país como el ‘Tony Blair’ de América Latina, en alusión a su compromiso activo con la cruzada mundial anti-terrorista”⁹. Inclusive, en medio del fuego verbal generado tras la noticia del acuerdo militar binacional, el embajador venezolano en la Organización de los Estados Americanos (OEA), Roy Chaderton, durante un debate en ese organismo hemisférico sobre el acuerdo militar colombo-americano, afirmó que las bases operarían como “periscopio para observar a Suramérica y llamó al presidente Uribe un portaaviones de Estados Unidos: ‘el USS Uribe’”¹⁰.

7 Ante esta decisión, el presidente Uribe efectuó un pronunciamiento el 2 de julio de 2003, en el que apuntó que “la ayuda no puede ser una ayuda con condiciones mezquinas, ni con presiones”.

8 Véase el editorial “Los apellidos de Uribe”. *El Tiempo*, 6 de junio de 2002, pp. 1-24.

9 Arlene Tickner. “Costos y beneficios de la relación especial con Washington”. *www.semana.com*, 18 de diciembre de 2003.

10 Véase, Sergio Gómez Maseri. “No sembrar más odio y contribuir en lucha contra las Farc, le pidió Colombia a Venezuela en la OEA”. *www.eltiempo.com*, 27 de agosto de 2009.

Con ocasión de la firma del DCA entre los dos países, el principal semanario político colombiano afirmó que “en Colombia todos los días se firman acuerdos y pactos, pero se cuentan con los dedos de la mano los que pasan a la historia. Y el del 30 de octubre de 2009 será uno de ellos”¹¹. En efecto, la suscripción de ese pacto militar hizo pensar que se definía la columna vertebral de la política exterior colombiana para toda la próxima década de su vigencia inicial: la alianza fundamental y prioritaria con Estados Unidos.

Sin embargo, el 17 de agosto de 2010 surgió un escollo mayúsculo para el acuerdo militar binacional, con la decisión de la Corte Constitucional –con una votación de seis magistrados a favor y tres en contra– de declarar inexecutable –inconstitucional– el convenio, por no haber sido llevado a ratificación del Congreso colombiano. Con esta decisión, el máximo tribunal constitucional del país desestimó el argumento de la administración Uribe de que la ratificación del legislativo se podía obviar, ya que el acuerdo militar no constituía un nuevo instrumento legal sino que se trataba de una extensión de antiguos tratados suscritos entre las dos naciones.

A mediados de septiembre de 2010, el gobierno de Juan Manuel Santos (7 de agosto de 2010-) no había anunciado oficialmente la estrategia que seguiría ante la nueva situación generada por el fallo de la Corte Constitucional¹². Al final de este artículo se presentan algunas hipótesis sobre los escenarios que al respecto puede considerar la nueva administración presidencial.

¿CUÁL FUE LA RACIONALIDAD QUE MOTIVÓ LA FIRMA DEL ACUERDO EN OCTUBRE DE 2009?

El actual mandatario colombiano fue quien, en su condición de Ministro de Defensa Nacional del gobierno Uribe Vélez, tuvo a su cargo adelantar la negociación del DCA entre Colombia y Estados Unidos, y será su administración presidencial la que deberá decidir el curso a seguir ante la decisión del máximo tribunal constitucional de dejar sin efecto el acuerdo militar bilateral.

11 Ver el artículo “Yankees welcome”. *www.semana.com*, 3 de noviembre de 2009.

12 La fecha de corte en la elaboración de este artículo es el 14 de septiembre de 2010.

Las siguientes son las variables que en conjunto conformaron la racionalidad con base en la cual se llegó a la concreción del acuerdo binacional de defensa en octubre de 2009.

VARIABLE 1: ALIANZA IRRESTRICTA CON ESTADOS UNIDOS

Desde el año 2000 y durante toda la década siguiente se mantuvo la vigencia del Plan Colombia, forma genérica como se denomina a los montos de asistencia que a un promedio de 700 millones de dólares anuales le ha otorgado Estados Unidos al país andino, con el fin de respaldar su lucha antinarcóticos y antisubversiva –a partir de 2002–, y mediante la cual se ha alcanzado la más importante modernización de las fuerzas militares colombianas en la historia contemporánea.

Sin embargo, durante la campaña presidencial para elegir al nuevo inquilino de la Casa Blanca y desde el inicio de la administración demócrata en enero de 2009, el gobierno de Colombia estuvo a la expectativa de la continuidad o finalización de la asistencia estadounidense. Los mensajes que antecedieron la llegada de Barack Obama a la presidencia y los primeros indicios tras su posesión el 20 de enero de 2009 no fueron alentadores en absoluto: en su condición de senador suscribió varias comunicaciones de congresistas estadounidenses en las que expresaban al presidente Uribe sus preocupaciones por la situación de derechos humanos en el país, en particular lo relacionado con el asesinato de sindicalistas; durante la campaña prometió a las centrales obreras de su país oponerse a la aprobación del tratado de libre comercio (TLC) con Colombia; sus primeras llamadas telefónicas tras la llegada a la oficina oval incluyeron en América Latina a los presidentes de Brasil y México, pero no al jefe de estado colombiano, hasta entonces el aliado político-estratégico más importante de la superpotencia mundial en Suramérica.

Si a los anteriores elementos se suma la visita del entonces candidato presidencial republicano a Colombia, John McCain, y la entrevista del presidente Uribe con su fórmula vicepresidencial, Sarah Palin, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2008, las perspectivas del mantenimiento de la alianza preferencial entre Washington y Bogotá bajo el mandato del 44° presidente de Estados Unidos parecían sombrías.

No obstante, el curso de los acontecimientos en Latinoamérica jugó a favor del gobierno Uribe. Los gestos de reconciliación y la consecuente esperanza de distensión diplomática entre el nuevo mandatario estadounidense y el presidente Hugo Chávez (1999-2001; 2001-2007; 2007-) pronto se tornaron en quimera. Tras las declaraciones pragmáticas sobre las intenciones de trabajar con el gobierno de Venezuela, expresadas durante la campaña demócrata, el amable encuentro de los dos presidentes en la V Cumbre de las Américas en Trinidad y Tobago en abril de 2009, y el regreso de los embajadores de los dos países a Washington y a Caracas en junio del mismo año, sobrevino la artillería verbal del presidente Chávez contra Barack Obama, opacando así los avances simbólicos alcanzados.

En efecto, durante la campaña del referendo constitucional que aprobó la reelección presidencial indefinida en Venezuela hubo una gran escalada retórica de Chávez contra el nuevo presidente demócrata. Pero los epítetos alcanzaron los más altos niveles de agresividad tras la filtración periodística del traslado a Colombia de las operaciones militares de los Estados Unidos en la base de Manta (Ecuador), y se repitieron con ocasión de las críticas al otorgamiento del premio Nobel de paz al mandatario estadounidense.

Así entonces, las motivaciones iniciales del presidente Obama con respecto a iniciar una “nueva era de cooperación con América Latina” fundada en una “alianza entre iguales” –tal como lo declaró en Puerto España–, se encontraron con la oposición de los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba) y, en particular, con el mantenimiento de las declaraciones antiestadounidenses del presidente Chávez; a ello se sumaba la decisión del gobierno de Rafael Correa (2006-2009; 2009-) en Ecuador –anunciada desde su misma campaña presidencial a finales de 2006 y ratificada en la Asamblea Nacional Constituyente– de no renovar los acuerdos de la base de Manta con Estados Unidos, tras su vencimiento en noviembre de 2009 al cumplirse una década de su vigencia¹³.

13 El 12 de noviembre de 1999, Ecuador y Estados Unidos suscribieron el Acuerdo de cooperación concerniente al acceso y uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones en la base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para actividades aéreas antinarcóticos por el término de diez años. Dicho acuerdo se ejecutó en una zona de 27 hectáreas –correspondiente a 5% de la base ecuatoriana– en las que fueron instaladas “22 edificaciones entre comedores, dormitorios, oficinas, bodegas, rampas para aeronaves, hangar y estación de bomberos”. Véase, “Los enviados del Pentágono”. www.cambio.com.co, junio de 2009.

Con tal panorama regional como telón de fondo, la situación de pesimismo inicial y el enfriamiento de la alianza bilateral colombo-estadounidense que se presagiaba para la era Obama se revirtió e inclusive tuvo un importante giro, de alguna forma esperado en su contenido pero sorpresivo en su magnitud. En junio de 2009, la revista colombiana *Cambio* informó en exclusiva de las negociaciones entre la Casa Blanca y la Casa de Nariño, que preveían el traslado de las operaciones de Manta a tres bases de la Fuerza Aérea Colombiana¹⁴. Pocos días después, el comandante general de las fuerzas armadas de Colombia, el general Freddy Padilla de León, confirmó los términos de la publicación y precisó que en realidad serían siete las bases militares colombianas a las que se brindaría acceso a los Estados Unidos: dos del ejército (Tolemaida y Larandia), dos de la armada (Cartagena y bahía Málaga) y tres de la fuerza aérea (Palanquero, Apiay y Malambo)¹⁵. De esta manera, el Plan Colombia no solo tendría alguna suerte de continuidad mediante los nuevos acuerdos militares binacionales –aunque ahora con otra denominación–, sino que la alianza militar se profundizaría y alcanzaría su mayor nivel en la historia de las relaciones entre los dos países. Por medio de la concreción del acuerdo de

14 En efecto, fue por medio de un artículo de portada de la revista *Cambio* que los colombianos y el resto del continente tuvieron por primera vez noticias de la negociación que estaba en curso para la firma del acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos. Véase, “Los enviados del Pentágono”, *Ibíd.* Esa misma revista ya había planteado desde finales de 2008 la posibilidad de que las operaciones de Estados Unidos en la base ecuatoriana de Manta fueran trasladadas a Palanquero, base de la Fuerza Aérea Colombiana. Véase, “¿De Manta a Palanquero?”. www.cambio.com.co, diciembre de 2008

15 La ubicación geográfica y la función de cada una de las bases seleccionadas para formar parte del acuerdo dan cuenta de la visión geoestratégica que primó por parte de los dos países al momento de la definición del acuerdo. A saber: en Tolemaida (Cundinamarca) se encuentra la sede de la División de Aviación del Ejército en la que están apostados la mayor parte de la flota de helicópteros de guerra entregados al país en el marco del Plan Colombia; en Larandia (Caquetá) está la sede de la Fuerza Conjunta de Tarea Omega, cuyo objetivo es golpear al secretariado de las Farc en una zona de presencia histórica de ese grupo armado ilegal; Palanquero (Puerto Salgar, Cundinamarca) es la sede del Comando Aéreo de Combate n° 1 de la Fuerza Aérea Colombiana (Cacom 1), en donde se encuentra la aviación estratégica, esto es, funcional para hacer frente a guerras de tipo convencional o interestatal; en Apiay (Villavicencio, Meta) funciona el Cacom 2, sede de la aviación de tipo táctico para hacer frente al conflicto asimétrico que afronta el país; en Malambo (Soledad, Atlántico) está el Cacom 3, cuyo teatro operacional es la costa atlántica colombiana y con jurisdicción aérea sobre La Guajira; en bahía Málaga (Valle del Cauca) opera la Fuerza Naval del Pacífico, cuya jurisdicción son los 339.500 kilómetros cuadrados de posesión marítima colombiana sobre ese océano; en Cartagena (Bolívar) se encuentra la Fuerza Naval del Caribe, con jurisdicción sobre 589.160 kilómetros cuadrados, extensión marítima del país en el océano Atlántico.

cooperación en defensa se confirmó que durante la administración de Barack Obama Colombia continuaría teniendo la condición de socio preferencial de Estados Unidos en el subcontinente suramericano.

VARIABLE 2: LA CARRERA ARMAMENTISTA REGIONAL

En los últimos años en Suramérica se ha observado una consonancia entre el aumento de conductas, expresiones y políticas autoritarias y anti democráticas en algunos de los gobiernos de la región, con el escalamiento de las refriegas verbales entre los mandatarios, las amenazas comerciales de una nación contra otra y el retorno de la carrera armamentista. Estos hechos pueden ser presentados como un ejemplo de estas nuevas circunstancias regionales –no observadas desde tiempos de la proliferación de las dictaduras militares en los años 70 y 80–, puestas también en evidencia por la ausencia de consenso en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), en donde han resultado evidentes los desacuerdos entre un bloque de países que bien podría proclamarse como crecientemente autoritarios y otro grupo de sociedades que se mantienen en el ejercicio y la promoción de los principios democráticos liberales.

Decía el presidente Chávez en la cumbre presidencial de la Unasur en Quito, en agosto de 2009, que “soplan vientos de guerra en la región”, y las siguientes evidencias sobre las masivas compras militares por parte de varios países de la zona hacen pensar que esa declaración puede tener sustento:

- ♦ Acuerdos por 4.400 millones de dólares entre Venezuela y Rusia para el suministro de equipamiento militar en una primera etapa, iniciada en 2005, que incluyó la compra de 100 mil fusiles Kalashnikov AK-103, veinticuatro cazas polivalentes Sukhoi Su-30MK2, treinta y ocho helicópteros Mi-17B-5, diez Mi-35M y tres Mi-26T. En una segunda etapa, anunciada por el primer ministro ruso Vladimir Putin en abril de 2010, Venezuela se dispone a hacer compras adicionales de armamento por 5.000 millones de dólares, monto que incluye un crédito de Rusia por 2.200 millones de dólares¹⁶. En esta ronda de encargos, el gobierno del presidente Chávez planea adquirir tres submarinos diesel Varsha-

16 Véase, “Putin dice que Venezuela planea comprar armas rusas por más de 5.000 millones de dólares”. *ElTiempo.com*, 5 de abril de 2010.

vianka, noventa y dos tanques T-72, decenas de blindados BMP-3, diez helicópteros de combate Mi-28N, aviones patrulla II-114, lanzamisiles Smerch de bocas múltiples, sistemas de defensa antiaérea Favorit S300-PMU-2, Antey-2500 y Tor-M2E, lanchas patrulleras Mirazh, lanchas de desembarco Murena-E y sistemas móviles de artillería costera con 130 kilómetros de alcance; además decenas de aviones de transporte militar An-148 y un avión anfibia Be-200¹⁷. A lo anterior se debe agregar que está en marcha la construcción en territorio venezolano de una planta de fabricación de munición y fusiles Kalashnikov. Tras el anuncio de estas nuevas adquisiciones militares, el portavoz del Departamento de Estado, Philip Crowley, expresó la inmensa preocupación de Washington de que “algunas de esas armas puedan parar en otras manos”¹⁸.

- ♦ Convenios por 8.700 millones de dólares entre Brasil y Francia para el suministro de armamento y equipo militar al país suramericano, entre los cuales se contempla la compra de aviones de combate y la adquisición de tres submarinos de propulsión nuclear. Este acuerdo franco-brasileño, anunciado en septiembre de 2009, sumado al desbalance estratégico militar que pudo generar en la región el acuerdo militar de Estados Unidos con Colombia, fueron factores que aceleraron la firma de un acuerdo de cooperación militar entre Brasil y Estados Unidos, del mismo tipo del DCA con Colombia aunque con otros contenidos específicos. Tras la firma del acuerdo en abril de 2010 en Washington, el ministro de Defensa brasileño, Nelson Jobim, aseguró que a la vez que se abre la posibilidad de que el Pentágono adquiera doscientas aeronaves Supertucano en dos fases, su gobierno considerará la oferta de los cazas F-18 Super Hornet de la Boeing, luego de que ya se diera por hecho el favorecimiento a la empresa francesa Dassault en la compra de aeronaves de combate¹⁹. Sin embargo, el acuerdo militar suscrito entre Brasil y Estados Unidos, luego de tres décadas sin uno similar entre los dos gigantes hemisféricos, pa-

17 Ibid.

18 Véase, “Armamentismo en América Latina: más allá de Chávez”. *Semana.com*, 8 de abril de 2010.

19 Véase, “Brasil y Estados Unidos firman acuerdo militar”. *www.semana.com*, 13 de abril de 2010; y “Brasil y Estados Unidos firman un acuerdo de cooperación militar”. *Infolatam/Efe*, 12 de abril de 2010.

rece haber señalado el punto final de las críticas regionales al DCA con Colombia²⁰. Aunque este convenio no incluye el uso estadounidense de bases brasileñas y fue oportunamente informado con antelación y por canales diplomáticos a los países vecinos, el hecho de que no se hubiera suscitado una sola crítica por parte de ningún gobierno en la región le quita en adelante toda legitimidad a cualquier nueva embestida que se quiera lanzar contra acuerdos similares que suscriba Colombia.

- ♦ La transferencia de seis aviones Mirage por parte de Venezuela al Ecuador y la compra proyectada por el gobierno de Rafael Correa, de ocho Mirage repotenciados, a Sudáfrica. Este avituallamiento militar se presentó tras la realización de la Operación Fénix, que implicó el bombardeo a un campamento de las Farc en territorio ecuatoriano, la muerte de *Raúl Reyes*, segundo al mando de ese grupo armado ilegal, y, subsecuentemente, casi dos años de rompimiento de relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia.
- ♦ En mayo de 2009, Chile anunció la compra a Francia de tres aviones caza antisubmarino C-295 para la Armada, y ocho helicópteros Cougar para el Ejército.
- ♦ Tras expresar inquietudes por la carrera armamentista y los ejercicios militares chilenos en la frontera binacional, el gobierno peruano anunció en agosto de 2009 la compra de armamentos a Rusia por un monto de 500 millones de dólares.
- ♦ Bolivia planea comprar aviones y helicópteros por 100 millones de dólares a China, Rusia y Francia.
- ♦ América Latina, de acuerdo con el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS), figura ahora como “el principal nuevo mercado

20 El DCA entre Estados Unidos y Brasil fue firmado el 12 de abril de 2010 en el Pentágono, por parte del secretario de Defensa, Robert Gates, y el ministro de Defensa, Nelson Jobim. Consta de siete puntos que incluyen: 1) cooperación en investigación y desarrollo, soporte logístico, seguridad tecnológica y adquisición de servicios y productos de defensa; 2) intercambio de información en experiencias operacionales, tecnología en defensa y operaciones internacionales de mantenimiento de la paz; 3) entrenamiento y educación militar combinados, y ejercicios militares conjuntos; 4) colaboración en materia de equipo y sistemas militares; 5) intercambio de estudiantes e instructores de las instituciones de defensa; 6) visitas de embarcaciones navales; y, 7) iniciativas comerciales en asuntos militares. Véase, “US-Brazil Defense Cooperation Agreement (DCA)”. Washington, D. C., Office of the Spokesman Department of State, 12 de abril de 2010.

para las exportaciones de armas rusas”, luego de constatar que ese país ha firmado contratos militares con Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela, “y negocia otros acuerdos con Bolivia, Uruguay y Ecuador”²¹. Sin embargo, los acuerdos mas importantes por tipo de armamento y por montos han sido con Venezuela.

- ♦ El mismo IISS advierte que el gasto militar en América Latina y el Caribe se incrementó en 91% entre 2003 y 2008, alcanzando en ese último año la inquietante cifra de 47.200 millones de dólares²². El informe demuestra que “los gastos en defensa en la región latinoamericana y el Caribe aumentaron hasta los 58.048 millones de dólares durante el 2009 (1,35% del PIB de la región), frente a 39.073 millones de dólares en 2008”²³. Dentro de esta estadística se destaca que los países que más han incrementado su presupuesto en defensa en el último quinquenio son Venezuela, Colombia, Brasil y Chile.
- ♦ Por su parte, el gasto en armamento de los doce países miembros de la Unasur fue de 23 mil millones de dólares en los últimos cinco años, y se han anunciado 25 mil millones más, comprometidos para el quinquenio siguiente²⁴.

Un estudio del Ministerio de Defensa Nacional de Colombia demuestra la preocupación que genera en el país esta carrera armamentista subregional, cuando señala que:

las renovaciones de equipo estratégico más relevantes fueron realizadas por parte de México, Venezuela, Chile y Brasil, y se centraron principalmente en equipos relacionados con la vigilancia, la defensa aérea y el ataque aéreo. En menores escalas, países como Ecuador y Argentina también iniciaron procesos tendientes a mejorar su material estratégico. Debido a las implicaciones para Colombia, se deben mencionar también los programas de modernización del equipo naval de Chile, Brasil y Venezuela, que tienen como propósito hacer más efectiva su capacidad de control del mar²⁵.

21 Ibid.

22 Véase, International Institute for Strategic Studies (IISS). 2009. *The Military Balance 2009*. Routledge. Londres, citado por Dirección de Estudios Sectoriales, 2009: 22.

23 Véase, “Armamentismo en América Latina...”. Op. cit.

24 Véase, “Rearme, acuerdos militares y tensión entre vecinos crean ambiente bélico”. Noticiero de televisión CM&. www.emi.com.co, 16 de diciembre de 2009.

25 Ibid.

La inquietud por este fenómeno fue asunto central en la reunión del Vº Foro económico mundial Latinoamérica realizado en abril de 2010 en Cartagena, cuando el presidente del Perú, Alan García (2006-), propuso abordar tal problemática en el marco de la asamblea general de la OEA, a la vez que Álvaro Uribe señaló el armamentismo en América Latina como “inmensamente dañino”.

VARIABLE 3: REZAGO EN EL POTENCIAL ESTRATÉGICO DE LAS FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA

La persistente violencia que ha enfrentado Colombia durante las últimas cuatro décadas ha derivado en unas Fuerzas Militares bien equipadas para el conflicto doméstico pero mal preparadas tecnológicamente y logísticamente para hacer frente a amenazas externas que podrían derivar en confrontaciones bélicas convencionales.

En este argumento, el prolongado conflicto interno colombiano es el eje explicativo de la paradójica situación en la que se combina la categorización de las fuerzas militares de Colombia como las que tienen el personal mejor entrenado y en mejor situación de alistamiento de toda Latinoamérica, y las de ser, a la vez, una de las menos equipadas del continente con miras a hipotéticas confrontaciones bélicas interestatales²⁶.

Históricamente motivadas por la urgencia del conflicto armado interno, la asistencia internacional y los esfuerzos presupuestales del país se dirigieron a potenciar la capacidad de la fuerza pública colombiana en materia de guerra asimétrica o irregular, lo cual derivó indirectamente en que se desatendiera a la construcción de capacidades militares estratégicas para disuadir amenazas exteriores o enfrentar con éxito eventuales agresiones por parte de otro estado. Políticas de cooperación estadounidense como la Alianza para el Progreso en los años 60 y el Plan Colombia en la primera década del siglo XXI, tuvieron como principal objetivo generar y fortalecer la capacidad de respuesta

26 El ministro de la Defensa Nacional, Gabriel Silva Luján, planteó en 2009 que las Fuerzas Militares de Colombia tienen un grado de alistamiento de 90%.

del país ante amenazas de carácter interno como las guerrillas de origen comunista y el narcotráfico²⁷.

Las cifras son elocuentes para demostrar la fortaleza de las Fuerzas Militares de Colombia en materia de guerra irregular y, a la vez, el rezago en sus capacidades para hacer frente a conflictos de carácter convencional. En materia de cobertura de la fuerza pública, Colombia ocupa el segundo lugar en Latinoamérica, con un promedio de 881 hombres por cada 100 mil habitantes²⁸, y en relación con la superficie, el tercero, con 2,9 hombres por cada kilómetro cuadrado²⁹. Es cierto que el país ocupa el primer puesto en el subcontinente en el promedio del gasto en fuerza pública en relación con el PIB entre 1998-2007, con 3,9% —seguido de Chile con 3,6% y Ecuador con 2,2%—; pero, una vez excluida la inversión en la Policía Nacional —que en Colombia depende del Ministerio de Defensa Nacional— en el cálculo de la variación promedio del gasto militar en Latinoamérica en ese periodo, Colombia se ubica en el cuarto escalón, con 5,18%, precedido por Ecuador (7,96%), Chile (7,80%) y Venezuela (7,04%)³⁰. De acuerdo con un estudio del Ministerio de Defensa Nacional:

El nivel de tecnificación de la fuerza pública puede medirse a través del número de hombres por equipos terrestres y aéreos, lo cual permite relacionar el recurso humano con el desarrollo tecnológico de la fuerza pública. Así, a menor número de hombres por equipo, mayor es el nivel de tecnificación que posee un país (...). A nivel latinoamericano, Colombia es el país que tiene el tercer puesto después de República Dominicana y Brasil en términos de mayor concentración de hombres por aeronave con una proporción de 899 a 1. Esto se debe a que durante los últimos años se han realizado importantes esfuerzos para incrementar el pie de fuerza, los cuales no se han complementado con mayores adquisiciones de equipos aéreos que brinden una adecuada movilidad a las tropas. En el caso del equipo terrestre, también se evidencia un importante déficit dado que Colombia tiene la segunda mayor concentración

27 Colombia fue el segundo país de América Latina, luego del Brasil, en recepción de asistencia de la Alianza para el Progreso. Por su parte, la cooperación canalizada por medio del Plan Colombia hizo del país, tras Israel y Egipto, el tercer receptor mundial de asistencia militar estadounidense en tiempos anteriores a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

28 *The Military Balance 2008* y *CIA Factbook 2008*, citados por el texto *Gasto en defensa y seguridad 1998-2011*. Estudio 02 de la Serie de Prospectiva, Bogotá, D. C.: Dirección de Estudios Sectoriales del Ministerio de la Defensa Nacional de Colombia, 2009: 17.

29 *The Military Balance 2007* y *CIA Factbook 2007*, citados por *Ibid.*: 18.

30 *SIPRI Yearbook* de 2007 citado en *Ibid.*: 16.

de hombres por equipo, con una proporción de 293 a 1, lejos del promedio para la región, el cual asciende a 72 hombres por equipo³¹.

Esta situación del desbalance de Colombia frente a las capacidades estratégicas adquiridas por varios países de la subregión es reconocida en forma cruda por ese mismo texto de investigación del Ministerio de Defensa Nacional, en el que se lee:

Para proteger la soberanía nacional de amenazas externas, las Fuerzas Militares deben contar con capacidades para disuadir una posible agresión o para defender a la Nación en caso de que esta ocurra. A pesar de que en los últimos años se ha llevado a cabo el mayor fortalecimiento de la seguridad en tres décadas, este permitió un desarrollo muy limitado de las capacidades estratégicas convencionales, en la medida que las adquisiciones de equipo se enfocaron en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. El efecto de estas decisiones fue un incremento en la brecha existente con respecto a países vecinos, que además de estar alineados ideológicamente en una tendencia contraria a la que ostenta Colombia, han venido fortaleciendo sus aparatos militares.

En una comunicación confidencial enviada en diciembre de 2009 al Congreso de la República, y que hizo público un medio de comunicación, el entonces ministro de Defensa, Gabriel Silva Luján, admitió que Colombia es “altamente vulnerable” ante una eventual agresión militar de Venezuela, por cuanto: 1) “Son muy limitadas en su capacidad antitanque las unidades de cobertura propias ubicadas actualmente en la península de La Guajira”; 2) “Serían altamente vulnerables los puertos del Caribe, teniendo en cuenta que las Unidades Mayores de la Armada Nacional con capacidad de defensa estratégica se encuentran en proceso de modernización”; 3) en el litoral pacífico, “los puertos de Buenaventura y Tumaco serían igualmente vulnerables”; 4) “La Armada Nacional no cuenta con estaciones de defensa antiaérea” en las bases y puertos del Caribe y el Pacífico; y, 5) no se dispone de defensas aéreas para proteger a Bogotá, a las sedes del alto gobierno, ni a las refinerías del país³².

31 Véase, *Ibíd.*: 18-19. Cifras de *The Military Balance 2008*.

32 Véase, Daniel Valero. “Colombia es ‘altamente vulnerable’ ante un eventual ataque militar de Venezuela: Gobierno”. *www.cmi.com.co*. Noticiero de televisión CM&, 15 de diciembre de 2009.

¿CUÁLES ERAN LAS ALTERNATIVAS ANTE TALES CIRCUNSTANCIAS?

Frente a la situación de desbalance militar en la subregión, el gobierno de Colombia —el del presidente Uribe en el pasado y el de Juan Manuel Santos en la actualidad— se enfrenta, en términos generales, a una baraja con cuatro opciones.

Primero, se puede tomar el camino de “no hacer nada”, o del *laissez faire, laissez passer*. Esta alternativa no implica ningún costo financiero adicional para el presupuesto nacional en materia de defensa, pero se corre el riesgo fundamental de que alguno de los vecinos tenga la tentación de emprender una guerra. Lo anterior se explica desde la óptica del realismo clásico de Morgenthau, según el cual es el “equilibrio militar” entre los países el que asegura la paz mediante la disuasión mutua. Desde esta perspectiva, el desbalance militar entre Colombia y Venezuela, favorable a esta última, sería una circunstancia que propiciaría o aumentaría la posibilidad de ocurrencia de un evento armado entre los dos países.

La dirección de estudios sectoriales del Ministerio de Defensa Nacional califica esta alternativa de la “inercia” presupuestal en defensa como el “escenario papaya”, en el que “se supone que no hay cambios en la postura estratégica del país, de manera que se continúa haciendo énfasis en la seguridad interna, y no se considera hacer frente a los retos que imponen los cambios geopolíticos regionales”³³. El escenario derivado de esta situación recibe el nombre de “papaya partida” y calcula prospectivamente que el costo en que incurriría el país en la eventualidad de una guerra con un vecino sería de 339 mil millones de dólares —458% del presupuesto nacional de 2010—³⁴. Para cuantificar este último escenario el documento “replica los costos en el gasto en defensa y seguridad (GDS) que se presentaron durante el conflicto con el Perú entre 1932-1933, por ser ésta la única referencia de conflicto internacional con que cuenta el país. En este caso, el incremento del GDS fue de 111% en el primer año y 147% en el segundo”³⁵.

33 “La fuerza pública y los retos del futuro”, Op. cit.: 41. En Colombia se utiliza coloquialmente la expresión “dar papaya” para significar “dar la oportunidad a una contraparte de sacar provecho de una vulnerabilidad propia”.

34 *Ibíd.*: 42-43. Cuando la contraparte saca efectivamente la ventaja de la oportunidad brindada se denomina “partir la papaya”.

35 *Ibíd.*: 44.

Segundo, el ejecutivo colombiano tiene la posibilidad de acudir en términos genéricos a la diplomacia, buscando ampliar la participación de Colombia en los escenarios de concertación e integración regional que tengan como efecto el incremento de las medidas de confianza entre los países del subcontinente mediante el acuerdo de políticas para apaciguar la carrera armamentista, definir mecanismos de cooperación militar e, inclusive, de acción militar fronteriza binacional. En octubre de 2009 se consideró que este escenario no era muy probable, en la medida de su baja factibilidad, y la evidencia de lo problemático que puede resultar para los países de la región cooperar en materia militar en medio de un ambiente regional cada vez más polarizado e ideologizado. A los analistas del Ministerio de Defensa colombiano no les parecía viable la vía de la “disuasión suave” por medio de los instrumentos clásicos de la diplomacia; por el contrario, en esa coyuntura advirtieron “un incremento en los factores de inestabilidad regional que debilita las iniciativas integracionistas y genera nuevos elementos de conflicto”³⁶.

Algunos mecanismos internacionales en esa dirección, como el que representa la Unasur, se vieron debilitados porque los países miembros llevaron en su momento a ese joven escenario subregional las disputas internas e internacionales, que inclusive se transmitieron en directo por televisión a todos los habitantes de Suramérica, como fue el caso de la Cumbre presidencial ordinaria de Quito, el 10 de agosto de 2009, en la que la ausencia del presidente Uribe fue la nota discordante. En la posterior cumbre presidencial extraordinaria, en Bariloche, el 28 de agosto siguiente, convocada con el propósito de abordar los acuerdos militares entre Colombia y Estados Unidos, con la presencia del mandatario colombiano, el nivel de agresividad fue alto. Y fue notoria la amenaza de retirarse del gobierno colombiano tras la reunión de ministros de Defensa de Unasur en Quito, el 15 de septiembre del mismo año, que terminó sin acuerdos ni posturas comunes.

Es interesante anotar que, en relación con la alternativa del *soft power* que representan las buenas maneras de la diplomacia, el politólogo chileno Jaime García Covarrubias sostiene que es imposible conciliar la estrate-

36 *Ibíd.*: 22.

gia de la disuasión militar con una política que se trace como objetivo la seguridad cooperativa, por cuanto “se trata de dos alternativas que no se complementan, en razón de que indefectiblemente (la disuasión) desencadenará un proceso armamentista del adversario”, mientras que, por su parte, “la seguridad cooperativa está destinada a prevenir la guerra neutralizando los instrumentos de agresión” (García Covarrubias, 2001: 78).

Hacia finales de 2009 también se encontraban congelados o estancados los mecanismos binacionales establecidos años atrás para conducir de manera técnica y cotidiana las relaciones de Colombia con Venezuela, cual es el caso de las comisiones de vecindad y específicamente las Comisiones Binacionales Fronterizas (Combifron), aunque su reactivación tuvo lugar en las relaciones con Ecuador como parte del desarrollo de la Hoja de ruta de reanudación de las relaciones bilaterales que acordaron los cancilleres de los dos países en consecutivos encuentros.

Tercero, el gobierno colombiano puede tener en su portafolio de alternativas responder con inversión en materia de armamento estratégico con el fin de modernizar las fuerzas en sus capacidades de defensa nacional, como se señaló atrás, históricamente desequilibradas, a causa de la inversión militar concentrada en equipo de carácter táctico para enfrentar el conflicto armado doméstico, surgido desde hace más de medio siglo. En la línea de esta posibilidad de acción, la investigación citada del Ministerio de Defensa de Colombia señalaba que,

(...) sin que signifique entrar en una carrera armamentista, Colombia debe adquirir una capacidad disuasiva creíble que le permita convencer a un adversario potencial de que en caso de una agresión, el costo a pagar sobrepasa los eventuales beneficios del ataque. Sin embargo, teniendo en cuenta el carácter híbrido de las formas de guerra actual, para que Colombia adquiriera una capacidad estratégica no se deben cambiar las capacidades existentes o comenzar de cero. En este sentido, los esfuerzos deben encaminarse a la obtención de dos objetivos primordiales: mantener las capacidades actuales que le dan una ventaja comparativa en términos de fuerzas especiales y operaciones asimétricas, y desarrollar otras capacidades de tipo convencional³⁷.

El documento denomina este escenario como “Colombia disuasiva”, y calcula el costo de tal alternativa en 161 mil millones de dólares –217% del presupuesto nacional de 2010–. Este camino de acción hipotético

37 Véase, “La fuerza pública y los retos del futuro”, Op. cit.: 29.

incluye “el fortalecimiento de la capacidad de respuesta a ataques aéreos, la capacidad de movilidad y cobertura y la posibilidad de apoyo de fuego”³⁸. Aunque sin duda el valor económico de este escenario es menor a la alternativa de incurrir en un conflicto internacional, la factibilidad del mismo choca de frente con la realidad de un país con variadas urgencias de inversión social. En efecto, es prioritario enfrentar las diversas situaciones históricas y estructurales que ubican a Colombia como el tercer país de América Latina con el peor nivel de distribución de la riqueza y el undécimo en inequidad en el mundo³⁹.

Frente a este abanico de difíciles y costosas posibilidades estratégicas para enfrentar la realidad hemisférica actual, el gobierno del presidente Uribe optó por la alternativa de la alianza militar con la potencia hegemónica regional y global. Con la concreción del tratado binacional de defensa en octubre de 2009 –y con la perspectiva de que se mantuviera vigente durante al menos una década–, resultó claro en tal coyuntura que Colombia alcanzó en forma rápida y sin incurrir en masivos gastos militares el objetivo de la disuasión frente a vecinos que pudieran significar amenazas a la seguridad nacional; mientras que, por su parte, Estados Unidos encontró en su aliado principal en la región una salida digna y rápida a la terminación unilateral del acuerdo de la base de Manta en Ecuador.

La administración Uribe Vélez adoptó la estrategia del acuerdo militar sobre la premisa de que el gobierno de Venezuela representaba una amenaza real. Así se concluye de las declaraciones categóricas del, para la época, ministro de Defensa colombiano, Gabriel Silva, según las cuales:

Es claro que hay el riesgo de una agresión externa (...). Hay un país que ha adquirido armas, que no requiere, por miles de millones de dólares (...). A Colombia, por primera vez desde la guerra con el Perú, le ha tocado pensar en la eventualidad de una agresión externa (...). Colombia no estaba acostumbrada a contemplar esa eventualidad en el diseño de su política exterior o en su estrategia de defensa. Infortunadamente, nos ha tocado meter esa variable en el mapa⁴⁰.

38 *Ibid.*: 46.

39 Cifras de la ONU y la Cepal.

40 Entrevista de Yamid Amat al ministro de la Defensa de Colombia, Gabriel Silva Luján. *El Tiempo*, 20 de diciembre de 2009, p. 1-6.

Y en seguida describió la estrategia que adoptó el gobierno Uribe frente a esa situación internacional:

Tenemos una doctrina que es de *disuasión mínima creíble*, o sea, las capacidades mínimas necesarias que no nos desvíen de nuestro objeto fundamental que es el orden público interno. Es decir, lo mínimo necesario para que a nadie se le ocurra, sea quien sea, una agresión. Con inversiones necesarias para tener capacidad de disuasión y de reacción (...). No se trata de prepararse para una agresión, se trata de prepararse para evitarla (...). No entraremos jamás en una carrera armamentista. Tenemos un proceso de construcción de una capacidad disuasiva, para que todos lo consideren muy bien y sepan los riesgos de una agresión⁴¹.

Las palabras del ministro de Defensa colombiano contienen también elementos disuasivos, al hacer referencia a la importancia de las capacidades de guerra irregular que ya tienen las Fuerzas Militares colombianas y al subrayar la importancia del factor humano, que suele ser desatendido cuando en materia de poder militar se hace sólo referencia a equipos, armas y tecnología:

Es bueno decir que los colombianos no estamos con las manos amarradas: tenemos el mejor ejército de América Latina, tenemos hombres y mujeres que han combatido; en la mayoría de los países de la región nunca se ha combatido, ninguno de sus soldados ha estado en una guerra; los nuestros sí; nosotros tenemos combates todos los días, tenemos una fuerza profesional técnicamente construida con unas doctrinas y unas experiencias que no tiene nadie más. Es un ejército de calibre mundial. No estamos inermes⁴².

El tono de estas declaraciones se puede enmarcar en lo que Jaime García Covarrubias define como el “rasgo disuasivo” que debe tener la clase política de un país que busque adoptar la disuasión como su doctrina de defensa nacional, y cuyos prerrequisitos son: primero, se requiere capacidad ofensiva –blindados, infantería mecanizada, aviones con capacidad de batir objetivos a distancia, alta tecnología y buques de ataque y destrucción–; la segunda capacidad es el apoyo social, expresado en el prestigio nacional y el reconocimiento de la sociedad, con lo cual se puede asegurar la continuidad de un esfuerzo bélico; la tercera capacidad que conforma un “rasgo disuasivo” es un avanzado desarrollo logístico; la cuarta es un adecuado

41 *Ibíd.*

42 *Ibíd.*

estado de alistamiento y despliegue que le permita a las fuerzas militares transformarse dinámicamente en una estructura de guerra –que, en el caso de Colombia, consistiría en la flexibilidad de pasar de la capacidad militar para el conflicto doméstico a una estructura funcional para enfrentar un conflicto convencional–; y la quinta y última capacidad es “la mentalidad ofensiva de los mandos en los distintos niveles, acompañada con instrucción en guerra moderna” (García Covarrubias, 2001: 79).

Sin embargo, el profesor García es enfático también en advertir de los peligros que implica la disuasión convencional, en el sentido de poder “convertirse en una competencia militar que se traduzca en carrera armamentista y desequilibrio, precisamente porque el margen de inseguridad lleva a sus usuarios a intentar permanentemente corregir ese espacio de debilidad”⁴³. Y en este punto cabe citar la denominada “paradoja de la disuasión” planteada por el general francés André Beaufre en su obra clásica sobre la disuasión nuclear: “La carrera de los armamentos clásicos crea la inestabilidad, en tanto que la carrera de los armamentos nucleares origina la estabilidad, por favorecer la primera los espejismos de una victoria posible, en tanto que la otra acrecienta la certeza de recíproca destrucción”⁴⁴.

De esta manera, en los cálculos de los gobiernos que adoptan la doctrina de la disuasión convencional como el eje de su política de defensa debe introducirse como variable el peligro que comporta el generar carreras armamentistas que puedan desembocar en escenarios más inestables que el que pretendían originalmente equilibrar. Es lo que el mismo Beaufre denomina como la “dialéctica de las esperanzas de éxito”, o dicho en otra forma, la dialéctica de los temores de la derrota. Esto es, como la escalada de las adquisiciones armamentistas que es típica de la disuasión convencional no tiene techo, los países pueden terminar en una suerte de “rascacielos de la disuasión”, consistente en que un piso tras otro van

43 *Ibíd.*: 80. García Covarrubias hace alusión a la “disuasión convencional” en contraposición a la “disuasión nuclear”, sobre la que el general francés André Beaufre planteó en su obra clásica que es el único tipo de disuasión que demostró ser realmente efectivo, por cuanto la carrera armamentista nuclear durante la guerra fría –a la que también denomina la “paz-guerra”– condujo a una situación paradójica de convivencia del máximo terror con el máximo equilibrio entre las dos superpotencias. Beaufre, 1966.

44 *Ibíd.*: 74.

aumentando el nivel de la necesidad disuasiva del contrario. Se trata, en palabras propias, de un “efecto rebote o efecto espejo de la disuasión”, en el que la respuesta del oponente que se pretende disuadir puede ser tan fuerte que lleve al país contraparte a una nueva condición de inferioridad, y así de manera sucesiva, formando una suerte de “círculo vicioso de la disuasión”⁴⁵.

De hecho, la firma del acuerdo militar mediante el cual Colombia concedió acceso a siete bases a las fuerzas militares estadounidenses desencadenó una nueva crisis con el gobierno del presidente Chávez, quien decidió congelar las relaciones y obstaculizar el hasta entonces dinámico comercio colombo-venezolano, que alcanzó la suma récord de 7 mil millones de dólares en 2008. La denominada “diplomacia del micrófono” también se exacerbó tras la firma del acuerdo, y tal circunstancia derivó en situaciones tales como: la amenaza de retiro de la Unasur, el recién creado organismo de concertación subregional, expresada por Colombia tras la falta de acuerdos en la reunión del Consejo de Defensa de la misma, en Quito en noviembre de 2009, reunión convocada precisamente para abordar el asunto del acceso estadounidense a las bases colombianas. También existieron las acusaciones del gobierno de Chávez, expresadas en diciembre de 2009, de que Colombia adelantaba operaciones de espionaje a bases militares venezolanas por medio de aeronaves no tripuladas; y la detención sumaria de ciudadanos colombianos por parte de autoridades venezolanas bajo acusaciones de espionaje con particular fuerza a partir de los primeros meses de 2010.

45 Es menester que el tomador de decisiones en materia de política de defensa considere en el abanico de posibilidades las diferencias entre dos conceptos: Uno es el de la disuasión en forma genérica, que en inglés, en la forma de “*disuasion*”, hace referencia al instrumento de la diplomacia y la persuasión en política internacional. El otro, es la disuasión armada propiamente tal –o “*deterrence*” en el concepto en inglés–, que implica la amenaza de la fuerza militar. Existe también el interesante concepto de la “suasión” –en su versión original en inglés– del profesor Edward Luttwak, que representa una alternativa más incluyente, integral y multidimensional, y que contiene múltiples opciones y derivaciones en materia de política y estrategia de defensa (sobre este último concepto, véase Luttwak, 2003).

EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE SANTOS Y EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL

La elección de Juan Manuel Santos en junio de 2010 implicó la apertura de un nuevo capítulo en las relaciones exteriores del país. Como presidente electo anunció su intención de restablecer la normalidad en las relaciones con Venezuela y Ecuador, las primeras congeladas a raíz de la firma del convenio militar y las segundas en proceso de reanudación tras la ruptura diplomática que implicó el bombardeo al campamento de las Farc en territorio ecuatoriano. El primer gesto conciliatorio consistió en la invitación personal que Santos cursó a los presidentes Chávez y Correa a su posesión presidencial, y en la designación como canciller de María Ángela Holguín, quien fuera embajadora del gobierno del presidente Uribe en Caracas entre 2002 y 2004, una etapa que se caracterizó por estar libre de los altibajos que se repetirían constantemente durante la vigencia de los dos periodos presidenciales. Su experiencia en ese cargo y el conocimiento personal del jefe de estado venezolano fueron fundamentales para alcanzar, en la primera semana de gobierno de la nueva administración, el objetivo de Santos de restablecer las relaciones con la nación vecina. Sin embargo, en medio del optimismo nacional por el buen curso que el gobierno Santos Calderón le ha impuesto a las relaciones internacionales del país, es bien conocido que la crisis binacional responde a problemas de carácter estructural que no se resuelven fácilmente y, sobre todo, que su devenir cotidiano depende de los altibajos anímicos del mandatario vecino⁴⁶.

La reacción del presidente Uribe ante estas primeras evidencias de que su sucesor daría un giro fundamental a la conducción de la política exterior colombiana fue catalogar esa nueva diplomacia como “cosmética, babosa y meliflua”⁴⁷. Paso seguido, el 15 de julio de 2010, el ministro de Defensa Nacional, Gabriel Silva, convocó a un grupo de directores de medios de

46 En una encuesta realizada al cumplirse el primer mes de posesionado el gobierno de Juan Manuel Santos, 84% de los interrogados considera que la política exterior está mejorando, en contraste con 47% de los encuestados que en julio de 2010 (todavía vigente la presidencia de Álvaro Uribe) opinaban que las relaciones internacionales del país estaban empeorando. Véase, “Respaldo a política exterior de Santos”. *El Tiempo*, 7 de septiembre de 2010, p. 1-5.

47 Véase, “Uribe: Colombia no necesita una diplomacia ‘meliflua y babosa’”. *www.rcnradio.com*, 13 de julio de 2010.

comunicación a una reunión a puerta cerrada en la que les mostró pruebas audiovisuales de la presencia de campamentos guerrilleros y de líderes de grupos armados ilegales en territorio venezolano, y anunció la petición de una sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA para exponer tal situación ante los países miembros. En dicha reunión, el 22 de julio siguiente, el embajador de Colombia ante ese organismo hemisférico, acompañado de fotos y mapas, presentó un alegato sobre la permisividad del gobierno bolivariano de Venezuela con subversivos colombianos. Sin haber concluido en Washington la intervención del representante diplomático del gobierno del presidente Uribe, el presidente Hugo Chávez anunció el rompimiento de relaciones diplomáticas con Colombia en medio de una rueda de prensa en el Palacio de Miraflores.

Un par de semanas después de tal episodio, el 7 de agosto de 2010, a la posesión presidencial de Juan Manuel Santos asistieron el mandatario ecuatoriano, Rafael Correa, y el canciller venezolano, Nicolás Maduro. En su discurso inaugural fueron múltiples y categóricos los mensajes de que la política exterior de Santos tendría replanteamientos medulares:

El respeto, la cooperación y la diplomacia serán los ejes de nuestras relaciones internacionales. Queremos vivir en paz con todos nuestros vecinos. Los respetaremos para que nos respeten. Entendemos que sobre las diferencias ideológicas se impone el destino compartido de hermanos de historia y de sangre; que nos unen propósitos comunes para trabajar por nuestra región y nuestra gente (...). Así como no reconozco enemigos en la política nacional, tampoco lo hago en ningún gobierno extranjero. La palabra guerra no está en mi diccionario cuando pienso en las relaciones de Colombia con sus vecinos o con cualquier nación del planeta (...). Porque, antes que soldado, he sido diplomático (...). Uno de mis propósitos fundamentales como presidente será reconstruir las relaciones con Venezuela y Ecuador, restablecer la confianza, y privilegiar la diplomacia y la prudencia. Les agradezco a tantas personas de buena voluntad que se han ofrecido a mediar en la situación con Venezuela, pero debo decir honestamente que, dadas las circunstancias y mi forma de ser, prefiero el diálogo franco y directo. Y ojalá sea lo más pronto posible.

Tales propósitos se hicieron realidad rápidamente. Al día siguiente, el nuevo gobierno entregó al del Ecuador copias de los discos duros de los computadores de *Raúl Reyes* confiscados en la Operación Fénix, con lo cual se cumplía uno de los puntos del listado de exigencias del gobierno del presidente Correa para el restablecimiento de las relaciones diplomáticas. Y sólo tres días después, el 10 de agosto, tuvo lugar una cumbre presidencial

entre Santos y Chávez en la Quinta de San Pedro Alejandrino en Santa Marta, en la que se restablecieron las relaciones diplomáticas binacionales y se anunció la creación de cinco comisiones de trabajo en áreas sensibles de interés de las dos naciones⁴⁸.

No obstante, más allá del curso vertiginoso de la coyuntura, es necesario anotar que pocas veces en la historia de Colombia habían confluído, como ahora, tantos retos en materia de sus relaciones internacionales. En el pasado, el gobierno del presidente Julio César Turbay (1974-1978) debió lidiar con la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba, tras la captura de la embarcación Karina con un cargamento de armas provenientes de la isla caribeña para el M-19, y la calificación del país como el “Caín de América Latina” por su negativa a apoyar la incursión militar argentina a las islas Malvinas. Belisario Betancur (1982-1986), por su parte, enfrentó el comienzo de los oscuros años del narcoterrorismo con el asesinato del ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, tras lo que accedió a ejecutar el tratado de extradición con los Estados Unidos que años antes había sido declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia. Durante la administración de Virgilio Barco (1986-1990) tuvo lugar la crisis de la corbeta ARC Caldas, que llevó las relaciones colombo-venezolanas al borde de la conflagración armada. Durante la presidencia de César Gaviria (1990-1994) las relaciones con Estados Unidos afrontaron serias dificultades por el escándalo de la fuga de Pablo Escobar de la cárcel llamada La Catedral. El cuatrienio de Ernesto Samper (1994-1998) estuvo marcado por unas tormentosas relaciones con el *hegemón* regional que implicaron, en medio del proceso 8.000, la descertificación del país en materia de lucha antidrogas y la cancelación de la visa estadounidense del

48 En la Declaración de principios se determinó “relanzar la relación bilateral, restableciendo las relaciones diplomáticas entre los dos países con base en un diálogo transparente, directo, respetuoso, y privilegiando la vía diplomática. Este diálogo se llevará a cabo buscando garantizar la permanencia y estabilidad de la relación bilateral, dando estricto cumplimiento al derecho internacional y aplicando los principios de no injerencia en los asuntos internos y de respeto a la soberanía e integridad territorial de los estados”. Las cinco comisiones creadas fueron: “Primero: Comisión para el pago de la deuda y reimpulso de las relaciones comerciales. Segundo: Comisión para trabajar un acuerdo de complementación económica entre ambos países. Tercero: Comisión para desarrollar un plan de trabajo de inversión social en la zona de frontera. Cuarto: Comisión para el desarrollo conjunto de obras de infraestructura. Quinto: Comisión de seguridad”. Véase, “Texto de la Declaración de principios entre Colombia y Venezuela”. www.elsespectador.com, 10 de agosto de 2010.

mandatario colombiano. Andrés Pastrana Arango manejó en el escenario exterior la declaración de las Farc como terroristas en los Estados Unidos y la Unión Europea, luego del fracaso del proceso de paz del Caguán y el comienzo de la modernización sin antecedentes de las Fuerzas Militares del país impulsadas por el Plan Colombia.

La herencia de Álvaro Uribe al gobierno de su ex ministro de Defensa Nacional está marcada, en política exterior, por una compleja situación que incluyó eventos tan críticos como la ruptura de relaciones con Ecuador tras la Operación Fénix, tan exitosa en lo militar como improvisada en lo diplomático; numerosos incidentes con el gobierno venezolano, como el caso *Granda* y la cancelación unilateral de la mediación chavista en la liberación de secuestrados de las Farc; el controvertido apoyo a la invasión militar de Estados Unidos a Irak, que le valió al país la reedición del mote de “Caín” regional; el enconado debate en la Unasur desatado por el anuncio del acuerdo de cooperación militar con la potencia americana; y las visitas presidenciales a Europa que estuvieron siempre adobadas por la controversia con ONG de derechos humanos y la protesta de europarlamentarios adversos a la solución militar del conflicto colombiano.

Pero es justo decir también que a los activos internacionales de Uribe se debe agregar al legado que recibe la administración del presidente Santos la firma de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea, y el comienzo de las negociaciones de uno con Corea del Sur. El salto histórico en materia de seguridad ha elevado a niveles sin precedentes la inversión y el turismo extranjero, y ha propiciado logros como la inclusión reciente del país en el grupo de los Civets, un conjunto de países emergentes de importantes perspectivas económicas, bautizado con el nombre de ese felino asiático por el presidente mundial del HSBC y que incluye a Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica.

Las primeras acciones y declaraciones de los presidentes Santos y Chávez por una parte, y Santos y Correa, por otra, invitan al optimismo. Pero cabe advertir que las relaciones internacionales están marcadas por una mezcla de variables tan complejas como la personalidad de los mandatarios y los principales funcionarios gubernamentales; el estado de la economía y el comercio; los altibajos de la política doméstica; el papel de potencias extra-regionales como Estados Unidos, la Unión Europea, China y Rusia; fenómenos como la carrera armamentista que se evidencia en el continente; el papel de actores

legales como las ONG, partidos políticos, gremios y sindicatos; y el rol de actores ilegales como el terrorismo y el narcotráfico.

En el caso del presidente Santos se advierte un interés particular en asuntos exteriores, producto de su experiencia de varios años como representante internacional de la Federación Nacional de Cafeteros –calificada como la verdadera Cancillería colombiana durante varias décadas–, de su papel como el primer ministro de Comercio Exterior que tuvo el país, del conocimiento de las relaciones económicas internacionales que le dio su paso por la cartera de Hacienda y Crédito Público, y en razón del rol fundamental que durante su gestión tuvo el Ministerio de Defensa Nacional en las relaciones internacionales colombianas, en particular en lo que hace a la alianza con Estados Unidos. Su admiración por la “tercera vía” que desarrolló en su gobierno el ex primer ministro Tony Blair (1997-2007), hacen prever que Juan Manuel Santos buscará trascender por las ejecutorias internacionales de su gobierno. De un ministro de Defensa Nacional audaz y arriesgado, que con sus difíciles apuestas labró su acceso a la presidencia, es posible que pasemos a observar un jefe de estado prudente, pragmático y conciliador.

El reto principal del gobierno Santos será devolver la tranquilidad a las aguas de la política exterior colombiana, tan llena de tormentas, huracanes y tsunamis de todo tipo en los últimos años. Luego de las buenas maneras de la diplomacia que se observaron durante la posesión presidencial y en el transcurso de las primeras semanas de gobierno, vendrán los desafíos de manejar en la cotidianidad las relaciones exteriores del país, que por ahora, seguirán marcadas por la dificultad de los asuntos principales de la agenda nacional que coinciden con las temáticas centrales del sistema internacional: drogas ilegales, medio ambiente, derechos humanos, terrorismo y migraciones.

Los retos que le esperan son tan obvios como desafiantes: culminar la normalización de relaciones con Ecuador; desactivar en forma definitiva la bomba de las relaciones colombo-venezolanas; plasmar en la realidad la intención siempre retórica de hacer de Brasil –primer destino internacional del presidente Santos– una prioridad nacional; reconstruir los vínculos de Colombia con América Latina, su escenario natural; ratificar la alianza con Estados Unidos, aunque no haya habido una sola mención directa en el discurso inaugural, sin permitir que las relaciones con el *hegemón* se tornen

excluyentes y asfixiantes; llenar de mayores contenidos las relaciones con la Unión Europea, hasta ahora concentradas excesivamente en el conflicto interno y el narcotráfico; diversificar las geografías y las temáticas de la política exterior; hacer del medio ambiente el eje de la estrategia de inserción internacional de Colombia en el siglo XXI; profesionalizar una diplomacia históricamente al servicio de los intereses clientelares y no de los intereses nacionales; atender con seriedad y eficiencia a la población nacional que habita en el exterior y hacer de la defensa de sus intereses una prioridad nacional; hacer de la política exterior, históricamente elitista y secretista, una verdadera política pública, que se concierte y diseñe ampliamente; lograr que la Cancillería recobre su papel central de coordinadora de la inserción colombiana en el sistema internacional y hacer del Ministerio una organización eficiente que permita que por fin tengamos más Cancillería que cancilleres; que la política exterior pase de ser exclusivamente de gobierno, para ser una política exterior de estado y, si es posible, una auténtica política exterior de sociedad.

PARA FINALIZAR: ALTERNATIVAS ANTE LA DECISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A la vez que varios analistas y formadores de opinión han dado la bienvenida a la caída del Acuerdo en la Corte, el gobierno del presidente Santos ha debido ser cauteloso en sus declaraciones, en vista de los procesos en curso de distensión con la rama judicial y con Venezuela. Sin embargo, la decisión jurídica de la Corte parece haber llegado en un momento políticamente inoportuno:

- ♦ El gobierno del presidente Chávez se había resignado a la existencia del Acuerdo y en la reunión de Santa Marta el presidente venezolano fue claro en que su país lo respetaría como una decisión soberana de Colombia en la conducción de sus relaciones exteriores.
- ♦ Con la reanudación de las relaciones diplomáticas con Venezuela, el país se encontraba en un escenario de seguridad regional ideal apoyado en dos columnas: la disuasión “dura” (*deterrence* en inglés) mediante el Acuerdo militar con Estados Unidos, y la disuasión “suave” (*disuasion* en inglés) con la reanudación de relaciones diplomáticas con Venezuela y Ecuador. Ahora, tras la decisión de la Corte, la estrategia sólo descansa

en una columna, que es a la vez la más incierta e inestable dentro del par mencionado, en razón al carácter explosivo y emocional del mandatario vecino, y a la persistencia a mediano plazo del factor desestabilizador de las Farc.

- ♦ La declaración de *Alfonso Cano*, divulgada una semana antes del comienzo de la administración Santos, menciona el Acuerdo militar como uno de los cinco puntos a negociar en eventuales y futuros diálogos de paz.
- ♦ El gobierno Santos tiene múltiples retos legislativos que podrían distorsionarse, de llevar ahora el asunto de las bases militares al Congreso. Además, el debate político que se suscitara podría implicar *ruidos* inoportunos y la *reapertura de heridas* en proceso de tratamiento con Venezuela.

Ante estas circunstancias, las alternativas que parecen estar sobre la mesa son:

“Dejar así”: esta opción implica que la estrategia colombiana queda sostenida sobre el solo pilar de la diplomacia, pero facilita procesos como la actual distensión con Venezuela y eventuales futuros procesos de paz con las Farc.

Paso por el Congreso: habría que hacerlo de manera rápida –al estilo *“fast track”* de los Estados Unidos–, sin permitir mayor controversia y haciendo uso de la mayoría gubernamental en el legislativo. No obstante, esta opción corre el riesgo de que en su revisión de fondo la Corte Constitucional lo declare definitivamente inexecutable.

Renegociación del Acuerdo y paso posterior por el Congreso: esta alternativa podría aprovecharse con el fin de: o bien, disminuir el número de bases a un número aceptable bajo la sombra de los tratados militares anteriores vigentes. O bien, equilibrar el “desequilibrio” mencionado en el concepto del Consejo de Estado. Esto podría lograrse buscando, con una negociación profesional y estratégica, contraprestaciones puntuales por parte de Estados Unidos tales como:

- ♦ Posibilitar la búsqueda del otorgamiento a Colombia del estatus de aliado extra Otan de los Estados Unidos, conocido en inglés como *Major Non-NATO Ally*, *MNNA*. Desde su creación por parte del Congreso de Estados Unidos en 1989 y hasta 2004 –última ocasión en que tal categoría fue otorgada durante la administración Bush–, dicho estatus ha

sido concedido a un total de catorce países. Entre las ventajas de recibir tal tratamiento se encuentran, por ejemplo, que los montos máximos anuales de asistencia militar pueden ser superados por el Pentágono; el presidente estadounidense puede transferir a los aliados material de defensa en forma gratuita y prioritaria sobre otros potenciales receptores; y los países aliados pueden participar de un fondo para la investigación y desarrollo conjunto de tecnologías antiterroristas.

- ♦ Hacer realidad la histórica demanda de los nacionales colombianos residentes en Estados Unidos de alcanzar para ellos el estatus de protección temporal (*Temporal Protection Status*, TPS).
- ♦ Materializar mecanismos de asociación o cooperación con la Otan. Esta posibilidad fue planteada por el ex presidente español José María Aznar en un documento del año 2005, en el que propone la creación en la Otan del estatus de “nación asociada”, y argumenta que en el marco de una “alianza por la libertad” países como India y Colombia podrían convertirse en “socios estratégicos” de la Organización del Atlántico Norte.

En cualquier caso, en lo que hace a alternativas como las alianzas militares con potencias que puedan brindar protección ante eventuales agresiones armadas provenientes del exterior, que fue la tomada finalmente por el gobierno de Álvaro Uribe, se debe siempre considerar la gama de riesgos que tal opción representa.

Primero. El Consejo de Estado de Colombia, institución judicial del contencioso administrativo a la que el gobierno Uribe Vélez pidió concepto sobre el texto del convenio militar binacional, “asegura que se trata de un ‘acuerdo desbalanceado’ porque la conclusión que queda luego de leerlo es que Estados Unidos manda y Colombia figura como cooperante. Esa asimetría entre los dos países es el precio que paga Colombia por tener un respaldo militar de grandes ligas”⁴⁹. El concepto del Consejo de Estado sugiere también que en el acuerdo “no queda claro qué se está permitiendo”, esto es, que “quedan tantas puertas abiertas para que se hagan nuevos acuerdos que ‘en últimas podrían cambiar el contenido total del mismo’”⁵⁰. Con base en estas consideraciones de carácter no vinculante hechas al

49 Véase, “Yankees Welcome”. Op. cit.

50 Ibid.

ejecutivo por el Consejo de Estado, se falló afirmativamente la demanda de inexequibilidad, presentada por la ONG Colectivo de Abogados José Alvear ante la Corte Constitucional del país.

Segundo. La defensa estratégica de Colombia queda en manos principalmente de un aliado externo y esto comporta riesgos en la medida en que la política internacional es cambiante, así como lo son también los tableros de aliados y amenazas en el sistema internacional. Además, la hegemonía militar generalmente se extiende y permea otros escenarios como la economía y la política, como fue el caso de la dominación de los Estados Unidos sobre Europa occidental configurada tras el fin de la segunda guerra mundial, durante la guerra fría y, desde el fin de esta última en 1989, sobre la totalidad del viejo continente mediante la ampliación sostenida de la Otan.

Tercero. El peligro del unilateralismo es evidente. Si la relación con Estados Unidos no resulta ser exclusiva ni excluyente de relaciones con otros países de la región y del mundo, el acuerdo militar sería históricamente entendido como un gran acierto. Pero si el convenio binacional de seguridad y defensa terminara por configurar el alejamiento estructural de Colombia de sus pares latinoamericanos y del resto del planeta –Europa, Asia, África–, el mismo sería juzgado como el colofón de la aspiración de edificar una política exterior colombiana más diversificada, global y pluralista. De igual forma, si el acuerdo ayuda a combatir en forma real el narcotráfico y el terrorismo, la región lo encontraría como funcional y no como amenaza. Mientras que si llegara a tener el efecto de consolidar un desbalance militar favorable a Colombia y desventajoso para naciones vecinas que no se han contagiado de la fiebre armamentista regional –como es el caso de Centroamérica y el Caribe–, el DCA con Estados Unidos sería visto entonces como una amenaza a la sostenibilidad de un clima armonioso en el vecindario.

Cuarto. El convenio podría desalentar en los colombianos –políticos, empresarios y ciudadanos– el imperativo de construir un “rasgo disuasivo” propio, como lo denomina García Covarrubias. Esto es, el nuevo pacto militar podría tener el efecto de apuntalar la creencia de que el esfuerzo nacional en seguridad y defensa no es necesario, porque contamos con la protección de otros, en este caso del *hegemón* militar regional y mundial.

En efecto, durante la inauguración del *World Economic Forum* en Cartagena (2010: una versión regional coordinada por la entidad que ma-

neja el Foro de Davos) el en ese entonces presidente Uribe sugirió a los inversionistas presentes abstenerse de dirigir sus capitales hacia los que denominó los “nuevos comunismos plebiscitarios” de América Latina y sustentó esa sugerencia con una frase de John F. Kennedy: “A quienes les gusta cabalgar en las ancas de un tigre, tarde o temprano terminan en las fauces de ese tigre”⁵¹. Esta máxima del ex mandatario estadounidense encaja con precisión en el propósito de hacer idéntica exhortación a todo país que confía su defensa exterior a la buena voluntad de una potencia: el efecto disuasivo sólo funciona mientras se mantenga la cómoda posición sobre el lomo del felino, aunque siempre está latente el peligro de caer y convertirse en bocadillo de la fiera.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS Y ARTÍCULOS ACADÉMICOS

- BEAUFRE, ANDRE. 1966. *Disuasión y estrategia*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid.
- BORÓN, ATILIO. 1991. “Las desventuras del ‘realismo periférico’”. *América Latina Internacional*. 8 (29), julio-septiembre.
- CARVAJAL, LEONARDO Y RODRIGO AMAYA. 2005. “La política exterior de la administración Uribe (2002-2004): alineación y securitización”. *Cuadernos del CIPE*. Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (Cipe) de la Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES. 2009. *Gasto en defensa y seguridad 1998-2011*. Serie de Prospectiva. Estudio 02. Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. Bogotá.
- . *La fuerza pública y los retos del futuro*. Serie de Prospectiva. Estudio 03. Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. Bogotá.
- ESCODÉ, CARLOS. 1991. “La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito”. *América Latina Internacional*. 8 (27), enero-marzo.
- GARCÍA COVARRUBIAS, JAIME. 2001. “La disuasión convencional”. *Military Review*, marzo-abril.

51 Véase, “Álvaro Uribe llamó a no invertir en los ‘nuevos comunismos’”. *www.elespectador.com*, 8 de abril de 2010.

LUTTWAK, EDWARD N. 2003. *Strategy: The Logic of War and Peace*. Harvard University Press. Boston.

RUSSELL, ROBERTO. 1991. "El 'neoidealismo periférico': un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la postguerra fría". *América Latina Internacional*. 8 (29), julio-septiembre.

ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

"Álvaro Uribe llamó a no invertir en los 'nuevos comunismos'". *www.elespectador.com*, 8 de abril de 2010.

Amat, Yamid. "Entrevista al ministro de la Defensa Gabriel Silva Luján". *El Tiempo*. 20 de diciembre de 2009.

"Armamentismo en América Latina: más allá de Chávez". *Semana.com*. 8 de abril de 2010.

"Brasil y Estados Unidos firman acuerdo militar". *www.semana.com*. 13 de abril de 2010.

"Brasil y Estados Unidos firman un acuerdo de cooperación militar". Infolatam/Efe, 12 de abril de 2010.

Gómez Maseri, Sergio. "No sembrar más odio y contribuir en lucha contra las Farc, le pidió Colombia a Venezuela en la OEA". *www.eltiempo.com*. 27 de agosto de 2009.

"¿De Manta a Palanquero?". *www.cambio.com.co*. Diciembre de 2008

"Los apellidos de Uribe". *El Tiempo*, 6 de junio de 2002.

"Los enviados del Pentágono". *www.cambio.com.co*. Junio de 2009.

"Putin dice que Venezuela planea comprar armas rusas por más de 5.000 millones de dólares". *ElTiempo.com*. 5 de abril de 2010.

"Rearme, acuerdos militares y tensión entre vecinos crean ambiente bélico". Noticiero de televisión CM&, *www.cmi.com.co*. 16 de diciembre 2009.

"Respaldo a política exterior de Santos". *El Tiempo*. 7 de septiembre de 2010.

"Texto de la Declaración de principios entre Colombia y Venezuela". *www.elespectador.com*. 10 de agosto de 2010.

Tickner, Arlene. "Costos y beneficios de la relación especial con Washington". *www.semana.com*. 18 de diciembre de 2003.

"Uribe: Colombia no necesita una diplomacia 'meliflua y babosa'". *www.rcnradio.com*. 13 de julio de 2010.

“US-Brazil Defense Cooperation Agreement (DCA)”. Washington D. C.: Office of the Spokesman Department of State. 12 de abril de 2010.

Valero, Daniel. “Colombia es ‘altamente vulnerable’ ante un eventual ataque militar de Venezuela: Gobierno”. *www.cmi.com.co*. Noticiero de televisión CM&. 15 de diciembre de 2009.

“Yankees welcome”. *www.semana.com*. 3 de noviembre de 2009.

ANEXOS ESTADÍSTICOS

FEDERICO SALCEDO

Ponemos a consideración de los lectores un anexo estadístico como complemento de las cifras y los datos referenciados en los artículos centrales. Las tablas, gráficas e indicadores buscan proporcionar información adicional sobre Colombia y otros países.

FUENTES Y ALCANCE

El anexo está dividido en tres áreas o grupos principales según el tipo y alcance de la información en cada sección. El primer grupo incluye datos generales sobre Colombia, discriminados por sectores y grandes asuntos. Se incluyen datos sobre migración, demografía, comercio exterior, finanzas públicas, energía, minería, seguridad y defensa. Este análisis sectorial del país se basa en información de ministerios, departamentos administrativos y otras entidades, así como en informes de gremios económicos y organizaciones no gubernamentales.

La segunda sección de gráficos contiene información de Colombia y otros países de América latina y el mundo. En este grupo se encuentran tablas sobre las condiciones socioeconómicas de Colombia y otras que facilitan el análisis comparativo con otros países de Sur y Centro América, así como con los denominados Civets (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica). Los datos de esta sección fueron tomados de las bases de datos e informes elaborados por organismos adscritos al sistema de las Naciones Unidas, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Otras fuentes incluyen reportes de gobiernos extranjeros y agencias de cooperación internacional.

La tercera sección presenta *ranking* e indicadores globales actualizados sobre Colombia y países del subcontinente, indicando su posición en cada una de las evaluaciones. Entre otros se incluye el índice de percepción de corrupción elaborado por Transparencia Internacional, el índice de

desarrollo humano del PNUD, el *ranking* Doing Business y el índice de competitividad global del World Economic Forum.

Aun cuando el proceso de internacionalización de Colombia se inició hace algunas décadas, para efectos de este anexo estadístico sólo se han utilizado datos de los últimos diez años, correspondientes a la primera década del siglo veintiuno. En algunos casos especiales se cuenta con información de años anteriores. El rango de tiempo hubiera podido ser mayor, si se tiene cuenta que en la región y en el mundo hubo cambios importantes en las últimas décadas del siglo pasado. Pero era necesario efectuar un corte manejable en el tiempo, a más de razones de espacio. Además, el énfasis del libro es la situación actual y los posibles escenarios.

INDICADORES SECTORIALES: COLOMBIA

POBLACIÓN Y MIGRACIONES

Con aproximadamente 46 millones de habitantes, Colombia es el tercer país más poblado de América Latina, superado por Brasil y México, con 194 y 108 millones, respectivamente. En los últimos veinticinco años la población total del país se incrementó en cerca de quince millones de personas. Actualmente la expectativa de vida al nacer en el país es, en promedio, 74 años, lo que representa un incremento de seis años en relación con la registrada por el Departamento Nacional de Estadística (Dane) durante el periodo 1985-1990, cuando fue de 68 años.

Según estimaciones del Dane, un poco menos de tres millones de colombianos residen en el exterior. Esta cantidad contrasta con la de organizaciones sociales que consideran que un número mayor de connacionales (entre 4 y 6 millones) vive fuera del país.

En 2009, el Banco de la República registró el ingreso al país de 4.150 millones de dólares en remesas, cantidad que representa un descenso de 700 millones de dólares frente a la del año anterior, principalmente por el impacto de la crisis financiera internacional. Entre 2005 y 2010 al país entraron cerca de 21.000 millones de dólares en remesas provenientes de España y los Estados Unidos. En 2009, casi 60% de estas llegaron a los departamentos de Valle del Cauca, Antioquia y Cundinamarca.

COMERCIO EXTERIOR

Entre 2002 y 2009 el total de exportaciones colombianas se triplicó, y durante la primera década del siglo XXI la balanza comercial de Colombia fue positiva, con excepción de 2006 y 2007. En 2009, Colombia registró una balanza comercial positiva con Estados Unidos y Venezuela cercana a los 7.200 millones de dólares. Por el contrario, durante ese año la balanza comercial del país fue negativa con China, México y Brasil en cerca de 5.600 millones de dólares. Las exportaciones colombianas del sector industrial siguen representando un alto porcentaje del total (cerca de 51% en 2009); sin embargo, es interesante analizar cómo desde 2002, cuando representaban cerca de 60% de las exportaciones nacionales, han perdido participación.

En materia de socios comerciales, Estados Unidos sigue siendo el principal destino de las exportaciones e importaciones colombianas, y durante 2010 hubo variaciones considerables en los niveles de comercio exterior registrados con Venezuela. Pese a que todavía no representan una participación importante en el total de importaciones colombianas, en los últimos años ha habido un crecimiento relativo del comercio con Luxemburgo, Lituania, Bulgaria y Portugal, entre otros.

ECONOMÍA

El producto interno bruto (PIB) de Colombia ha tenido también un crecimiento considerable en los últimos años. Según cálculos del Banco Mundial, pasó de \$94.000 mil millones de dólares a precios corrientes en el año 2000 a cerca de \$230 mil millones en 2009. El BM estima que el PIB per cápita en el país a precios corrientes para el año 2009 es cercano a \$5.000 dólares, aun cuando otras fuentes contradicen esta cantidad.

Durante la mayor parte de la primera década del siglo la tasa de desempleo en Colombia se mantuvo en dos dígitos, teniendo en cuenta, además, el alto grado de informalidad registrado.

Por su parte, en esta década la cotización del dólar estadounidense en pesos colombianos varió: en 2003 tuvo su máxima, cercana a \$3.000 pesos, en contraste con los \$1.600 por un dólar registrados a mediados de 2008.

ENERGÍA, HIDROCARBUROS Y MINERÍA

Desde 2003 la capacidad efectiva neta de generación de energía del sistema energético en Colombia se ha mantenido estable, con un promedio de 13,2 GW. Esta cantidad contrasta con el crecimiento leve pero constante en la demanda nacional de energía que se viene registrando desde 2005 y con la reducción de exportaciones de energía a otros países, principalmente al Ecuador.

En los últimos tres años, el país registró el incremento considerable en la exploración y producción de hidrocarburos, al aumentar el número de contratos asignados a empresas privadas, el área sísmica y los pozos explorados. Según el Sistema de Información de Petróleo y Gas de Colombia (SIPG) el país pasó de firmar 28 contratos de exploración en 2004 a cerca de 64 en 2009.

En materia de producción de gas natural, la Costa Caribe se ha consolidado como la principal región productora, al tiempo que otras zonas como los llanos orientales y la región central andina empiezan a ganar participación.

En el sector minero quedó en evidencia que el interés y la explotación de algunos productos dependen de su cotización global y de los precios internacionales. Por ejemplo, a partir de 2007 la producción nacional de oro se ha incrementado, debido, en gran parte, a los altos precios de su cotización en los mercados internacionales. En 2009 la producción de este mineral fue cercana a las 48.000 toneladas. Por su parte, si bien Colombia no se consolida como país líder en producción de ningún mineral, la producción de carbón aumentó hasta 75 millones de toneladas en 2008, ubicando al país como uno de los diez mayores productores globales.

FINANZAS PÚBLICAS

La inversión extranjera directa (IED) en Colombia tuvo un aumento considerable en la última década. Tan sólo en 2009 la IED proyectada proveniente de los Estados Unidos fue cercana a 2.340 millones de dólares, cuando en 2003 no llegaba a 300 millones, según estimaciones del Banco de la República. A partir de 2005 el crecimiento de la IED ha sido considerable, debido en gran parte al crecimiento del sector de hidrocarburos y minería.

En 2001, la inversión extranjera conjunta del sector petrolero y minero representaba 40% del total; en 2009 estos dos sectores acaparaban 60% de los recursos de capital internacionales que se invertían en el país.

Por su parte, la inversión extranjera de Colombia en el extranjero ha crecido también, aunque no en las proporciones deseadas por los industriales. En 2009 llegó a cerca de 3.000 millones de dólares, siendo los principales destinos Estados Unidos, Bermudas, Islas Caimán y Panamá.

El saldo total de deuda interna y externa de Colombia se ha *disparado* desde la década de 1990, registrando mayor crecimiento en la primera decena del siglo XXI. Según el Banco de la República, a 2010 superaba los 60.000 millones de dólares.

SEGURIDAD

Una de las políticas centrales de las dos administraciones del presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010) fue la recuperación de la seguridad y el control del territorio nacional por parte de las Fuerzas Armadas. La incorporación de nuevos efectivos en las Fuerzas Armadas y de Policía así como la adquisición de nuevos equipos militares representó un incremento considerable en el gasto en sector defensa por parte del gobierno nacional.

Hoy en día Colombia es el segundo país con mayor gasto militar en América del Sur después de Brasil, aunque registra mayor porcentaje de gasto con respecto a su PIB que el vecino.

El incremento en el pie de fuerza ubica a Colombia como uno de los países en la región con mayor número de efectivos militares en relación con la población del país. En el país hay cerca de 800 hombres en la fuerza pública por cada 100.000 habitantes, mientras la relación en otros países como Argentina y Guatemala es de 280 por cada 100.000 habitantes.

COLOMBIA Y OTROS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL MUNDO

COLOMBIA Y AMÉRICA DEL SUR

Recientemente, más líderes mundiales y representantes de empresas multinacionales reconocen a Latinoamérica y concretamente a Suramérica como

una de las regiones con mayor potencial de crecimiento y desarrollo. Su riqueza natural, minera y demográfica, así como su posición geográfica estratégica entre Asia, América del Norte, Europa y África, la convierten en un actor importante en el escenario internacional.

Con una población cercana a los 390 millones de habitantes y una extensión 17 millones de kilómetros cuadrados, América del Sur empieza a tener un rol en el ajedrez global que no había tenido antes. Adquiere aún más importancia si se tiene en cuenta que las regiones más industrializadas del mundo pasan por graves “crisis” económicas e institucionales.

El subcontinente es jalonado en gran parte por Brasil, país que con sus dimensiones continentales (193 millones de habitantes y entre las 8 economías más grandes del planeta) ha logrado acaparar la mirada de inversionistas y gobiernos internacionales. Si a la presencia de un coloso en la región se le agrega una relativa estabilidad económica, política y social en la mayoría de países, la región debe convertirse en una prioridad para la integración, desde la perspectiva de Colombia.

Por su parte, Colombia es el segundo país con mayor población de Suramérica, el cuarto en superficie y el tercero en producto interno bruto. Según el Fondo Monetario Internacional, en 2009 cerca de 12% de la inversión extranjera directa en la región se registró en Colombia, ubicándolo en el tercer lugar, luego de Brasil y Chile. Sin embargo y como se puede apreciar en las gráficas, el déficit en infraestructura física seguramente va a limitar el crecimiento económico del país.

COLOMBIA Y AMÉRICA CENTRAL

Centro América se erige como un mercado natural para Colombia, pese al descuido histórico del país con esa región. Después de México, que tiene una población cercana los 110 millones de habitantes, Colombia es el segundo país más poblado y económicamente activo en la zona. La unión de los otros países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) representa un mercado de 42 millones de personas y cerca de 133 billones de dólares de PIB al año, con la ventaja para Colombia de tener aspectos culturales comunes. Al mismo tiempo, los países de Centro América comparten con Colombia los mismos retos y desafíos: la pobreza, el subdesarrollo, la pobre infraestructura y los retos

múltiples a la seguridad. Por ello, quizá, se abren posibilidades enormes en el ámbito de la cooperación Sur-Sur.

COLOMBIA Y LOS CIVETS

Un nuevo grupo de países, denominado Civets, ha ganado importancia en los últimos meses entre expertos internacionales y medios de comunicación; este grupo se sumaría así en el mundo en desarrollo, al grupo de los Bric (Brasil, Rusia, India y China). El acrónimo Civets corresponde a seis países emergentes: Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica. Este término fue acuñado inicialmente por Michael Geoghegan, presidente del grupo financiero HSBC y la unidad de inteligencia de *The Economist* en 2010. Aun cuando son seis países muy diferentes entre sí, por su ubicación geográfica, aspectos culturales y estructura económica, para Colombia es importante ser incluida en este grupo de países y estar en el radar de líderes y compañías internacionales como uno de los países emergentes a tener en cuenta en los próximos años. Con una población total cercana a los 570 millones de habitantes (Indonesia tiene 230 millones) y tras haber registrado una IED de 66.000 millones de dólares durante 2009, este grupo de países se consolida como una fuerza considerable de cara al ascenso de nuevos mercados y actores en el escenario global.

Esperamos que la información contenida en este anexo estadístico sea una herramienta útil para los lectores interesados en profundizar sus conocimientos sobre cómo ha sido el proceso de inserción de Colombia en un escenario internacional cambiante.

ANEXO 1. POBLACION Y MIGRACIONES

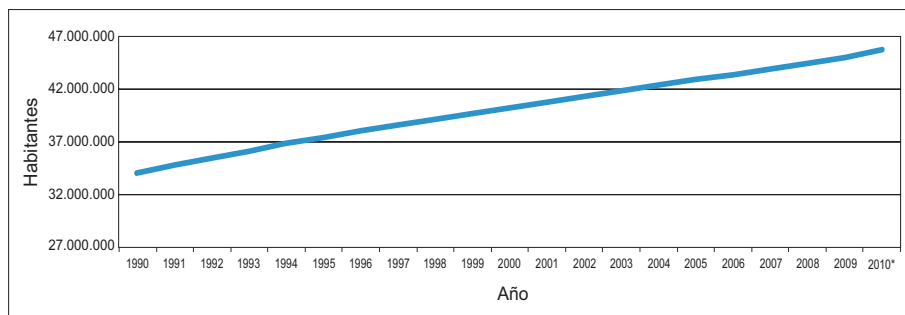
TABLA 1.1
POBLACIÓN TOTAL DE COLOMBIA, 1990-2010

AÑO	POBLACIÓN
1990	34.124.535
1991	34.833.548
1992	35.530.177
1993	36.208.244
1994	36.862.626
1995	37.489.666
1996	38.076.638
1997	38.646.043
1998	39.201.321
1999	39.745.714
2000	40.282.217
2001	40.806.313
2002	41.327.459
2003	41.847.421
2004	42.367.528
2005	42.888.592
2006	43.405.387
2007	43.926.034
2008	44.450.260
2009	44.977.758
2010*	45.719.699

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane)-Grupo de Proyecciones de la Dirección de Censos y Demografía. www.dane.gov.co

Nota: * Estimación noviembre 2010-Dane ajustada al censo 2005.

GRÁFICA 1.1
POBLACIÓN TOTAL DE COLOMBIA, 1990-2002



Fuente: Dane-Grupo de Proyecciones de la Dirección de Censos y Demografía.

Nota: * Estimación noviembre 2010-Dane ajustada al censo 2005.

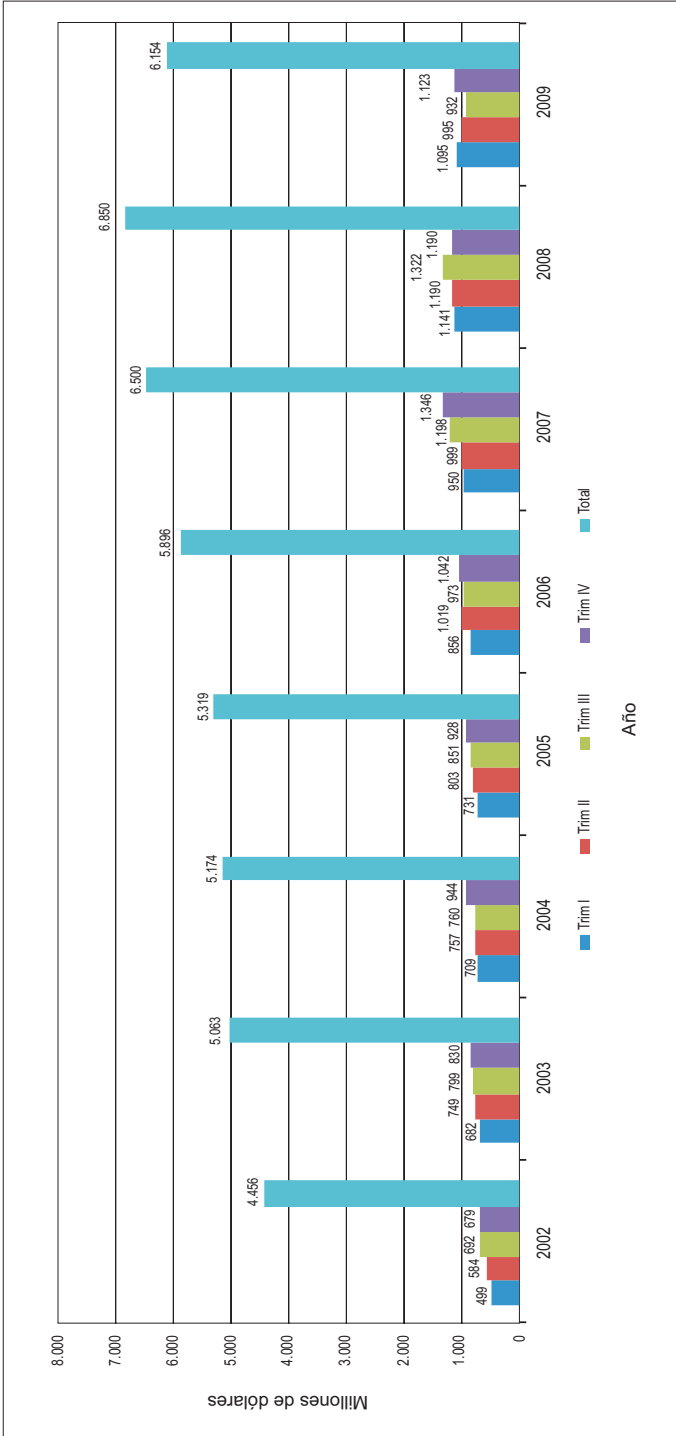
TABLA 1.2
ESTIMACIONES DE LA MIGRACIÓN EN COLOMBIA, 1995-2005 Y PROYECCIONES, 2005-2020

EDAD	1995-2000		2000-2005		2005-2010		2010-2015		2015-2020	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
0-4	-18.219	-16.977	-15.884	-13.203	-6.624	-6.617	-4.168	-4.354	-2.142	-2.515
5-9	-19.986	-23.434	-19.386	-18.297	-8.920	-8.690	-5.896	-5.816	-3.770	-3.832
10-14	-31.511	-34.437	-26.537	-32.605	-13.797	-16.742	-9.697	-11.997	-6.746	-8.651
15-19	-44.882	-52.797	-44.291	-55.479	-37.224	-44.208	-27.983	-33.218	-21.645	-25.847
20-24	-56.633	-61.738	-57.659	-62.020	-47.628	-51.217	-36.177	-38.692	-28.049	-29.866
25-29	-52.792	-56.487	-50.506	-52.729	-39.342	-40.761	-29.980	-30.839	-23.381	-23.822
30-34	-41.699	-46.974	-38.469	-44.428	-30.511	-34.377	-23.344	-26.101	-18.335	-20.510
35-39	-28.051	-33.246	-25.314	-32.305	-20.370	-25.085	-15.397	-19.017	-12.067	-15.108
40-44	-15.492	-19.282	-12.746	-17.808	-11.200	-14.656	-8.262	-10.916	-6.306	-8.480
45-49	-8.376	-11.854	-6.845	-10.520	-6.549	-9.262	-4.853	-6.866	-3.732	-5.332
50-54	-4.445	-7.692	-3.551	-6.437	-3.282	-5.251	-2.310	-3.842	-1.652	-2.924
55-59	-1.854	-4.669	-1.382	-3.964	-1.793	-3.662	-1.174	-2.596	-742	-1.898
60-64	-1.073	-3.531	-789	-2.623	-1.290	-2.730	-813	-1.912	-487	-1.367
65-69	-407	-2.222	-464	-2.014	-1.149	-2.125	-758	-1.476	-507	-1.039
70-74	-182	-1.078	-565	-972	-697	-1.106	-423	-706	-243	-451
75-79	-135	-524	-165	-448	-500	-693	-341	-452	-232	-295
80-Y+	-183	-481	-188	-558	-498	-829	-354	-590	-275	-447
Total	-325.920	-377.423	-304.741	-356.410	-231.374	-268.011	-171.930	-199.390	-130.311	-152.384

Fuente: Dane-Grupo de Proyecciones de la Dirección de Censos y Demografía.

Nota: Saldos netos migratorios. La diferencia media anual entre los inmigrantes y los emigrantes de una población.

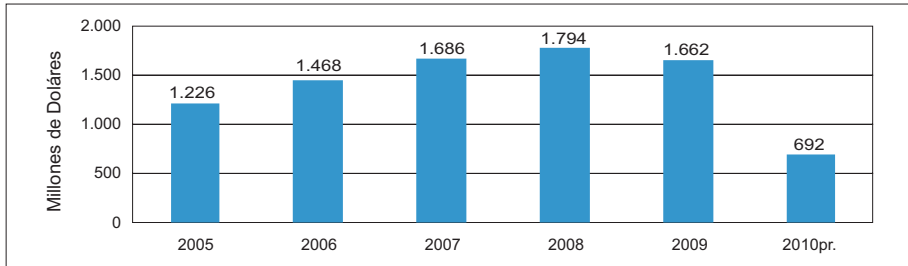
GRÁFICA 1.2
INGRESOS DE REMESAS DE TRABAJADORES-TRIMESTRE, 2002-2009



Fuente: Banco de la República de Colombia-Subgerencia de Estudios Económicos Balanza de Pagos. www.banrep.gov.co

GRÁFICA 1.3

INGRESO DE REMESAS DE TRABAJADORES COLOMBIANOS DESDE ESPAÑA, 2005-2010

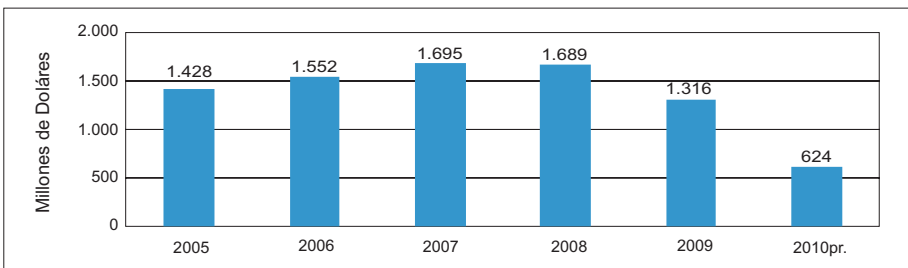


Fuente: Encuesta Trimestral de Remesas y Estimaciones Banco de la República de Colombia 2010.

* Nota: datos de 2010 equivalen a los dos primeros semestres (Enero-Junio).

GRÁFICA 1.4

INGRESO DE REMESAS DE TRABAJADORES COLOMBIANOS DESDE ESTADOS UNIDOS, 2005-2010

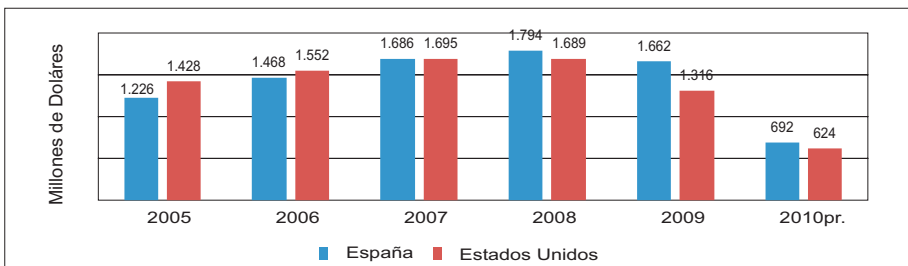


Fuente: Encuesta Trimestral de Remesas y Estimaciones Banco de la República 2010.

* Nota: datos de 2010 equivalen a los dos primeros semestres (Enero-Junio).

GRÁFICA 1.4A

INGRESO DE REMESAS DE TRABAJADORES COLOMBIANOS DESDE ESPAÑA Y ESTADOS UNIDOS, 2005-2010

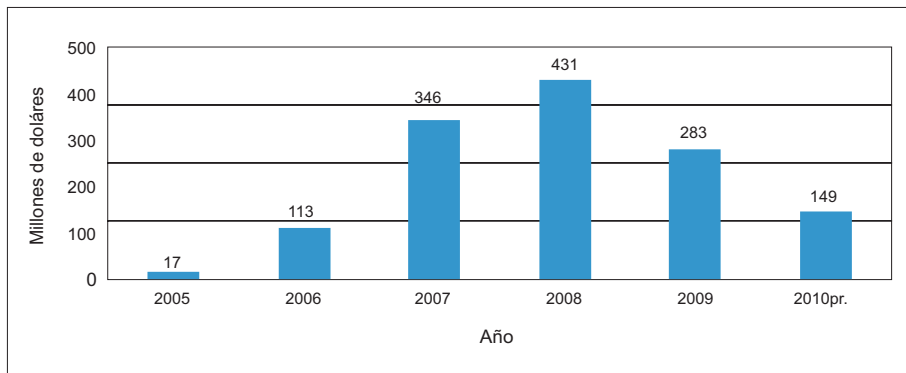


Fuente: Encuesta Trimestral de Remesas y Estimaciones Banco de la República 2010.

* Nota: datos de 2010 equivalen a los dos primeros semestres (Enero-Junio).

GRÁFICA 1.5

INGRESO DE REMESAS DE TRABAJADORES COLOMBIANOS DESDE VENEZUELA, 2005-2010

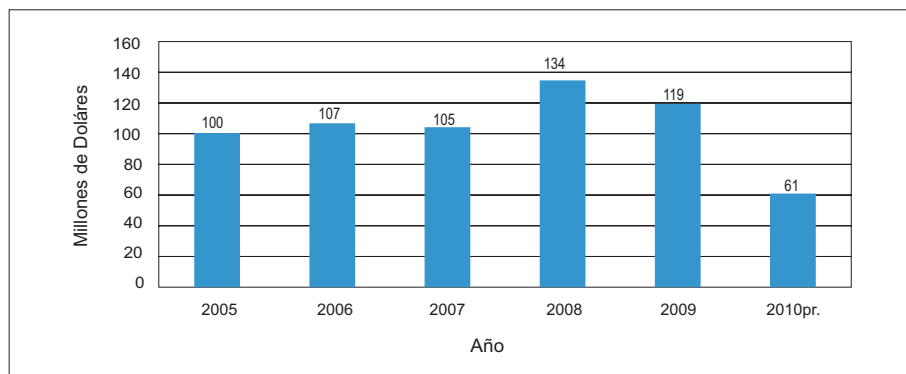


Fuente: Encuesta Trimestral de Remesas y Estimaciones Banco de la República de Colombia 2010.

* Nota: datos de 2010 equivalen a los dos primeros semestres (Enero-Junio).

GRÁFICA 1.6

INGRESO DE REMESAS DE TRABAJADORES COLOMBIANOS DESDE REINO UNIDO, 2005-2010

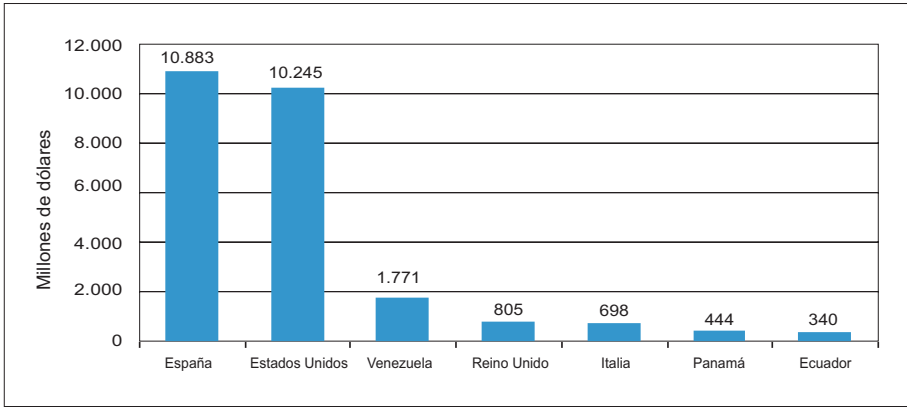


Fuente: Encuesta Trimestral de Remesas y Estimaciones Banco de la República de Colombia 2010.

* Nota: datos de 2010 equivalen a los dos primeros semestres (Enero-Junio).

GRÁFICA 1.7

MILLONES DE DÓLARES EN INGRESO DE REMESAS DE TRABAJADORES COLOMBIANOS POR PAÍS DE ORIGEN, 2005-2010

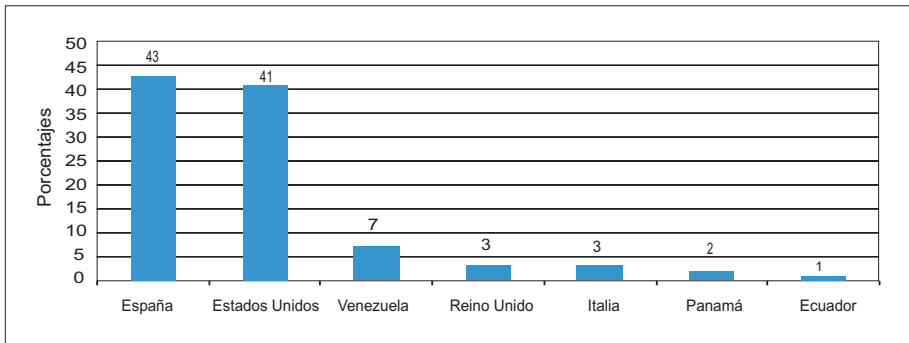


Fuente: Encuesta Trimestral de Remesas y Estimaciones Banco de la República de Colombia 2010.

* Nota: datos de 2010 equivalen a los dos primeros semestres (Enero-Junio).

GRÁFICA 1.8

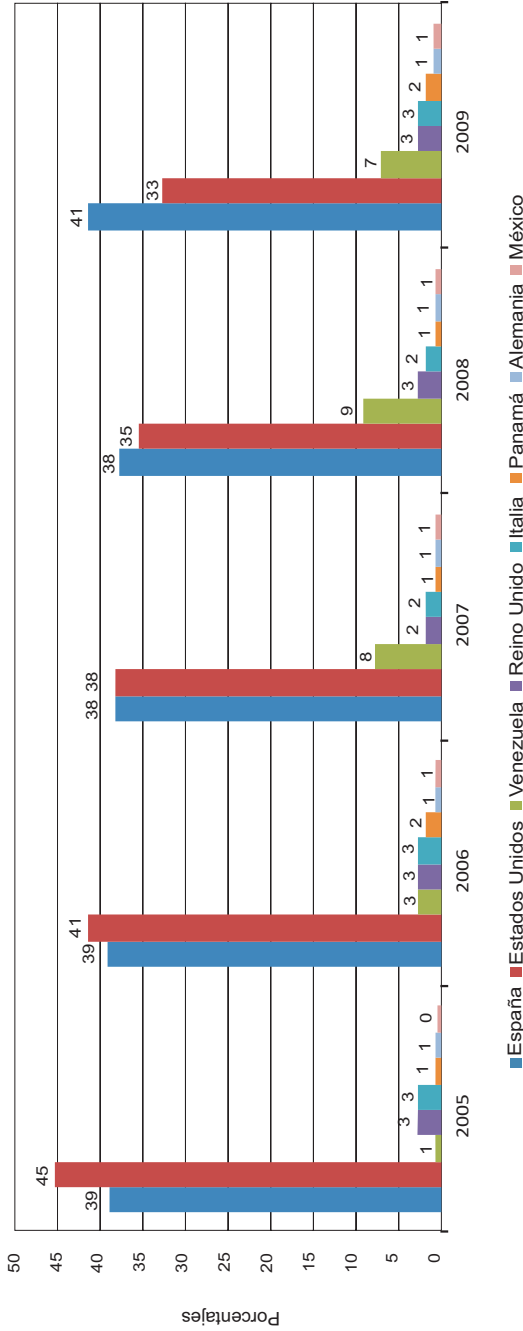
PORCENTAJE EN INGRESOS DE REMESAS DE TRABAJADORES COLOMBIANOS POR PAÍS DE ORIGEN, 2005-2010



Fuente: Encuesta Trimestral de Remesas y Estimaciones Banco de la República de Colombia 2010.

* Nota: datos de 2010 equivalen a los dos primeros semestres (Enero-Junio).

GRÁFICA 1.9
 PORCENTAJE DE INGRESO DE REMESAS DE TRABAJADORES POR AÑO Y PAÍS DE ORIGEN, 2005-2009

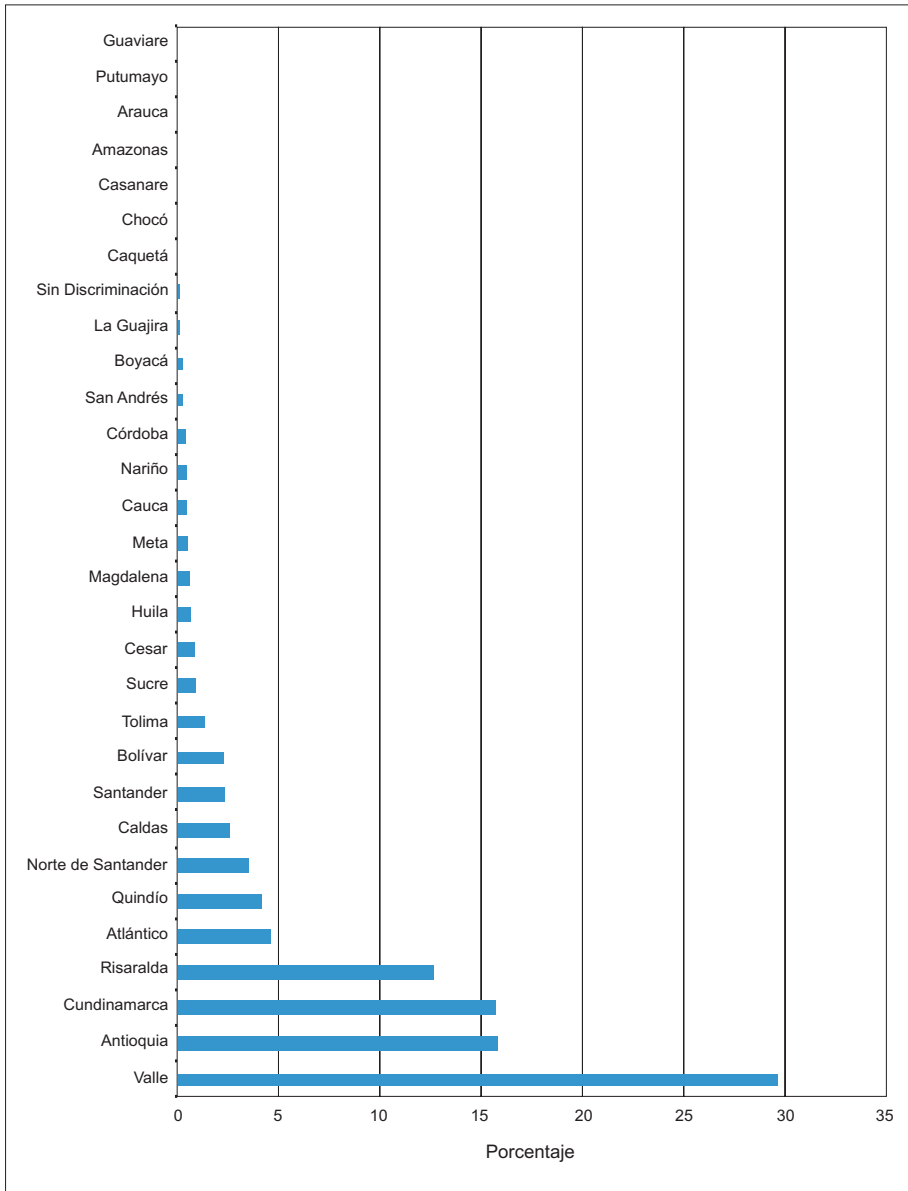


Fuente: Encuesta Trimestral de Remesas y Estimaciones Banco de la República de Colombia 2010.

Nota: la distribución por países no incluye las remesas recibidas por canales distintos a los intermediarios cambiarios.

GRÁFICA 1.10

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL INGRESO DE REMESAS
POR DEPARTAMENTO DE DESTINO EN COLOMBIA, 2009



Fuente: Encuesta Trimestral de Remesas y Estimaciones Banco de la República de Colombia 2010.

ANEXO 2. COMERCIO EXTERIOR

TABLA 2.1
BALANZA COMERCIAL DE COLOMBIA, 1980-2010 (MILLONES DE DÓLARES FOB)

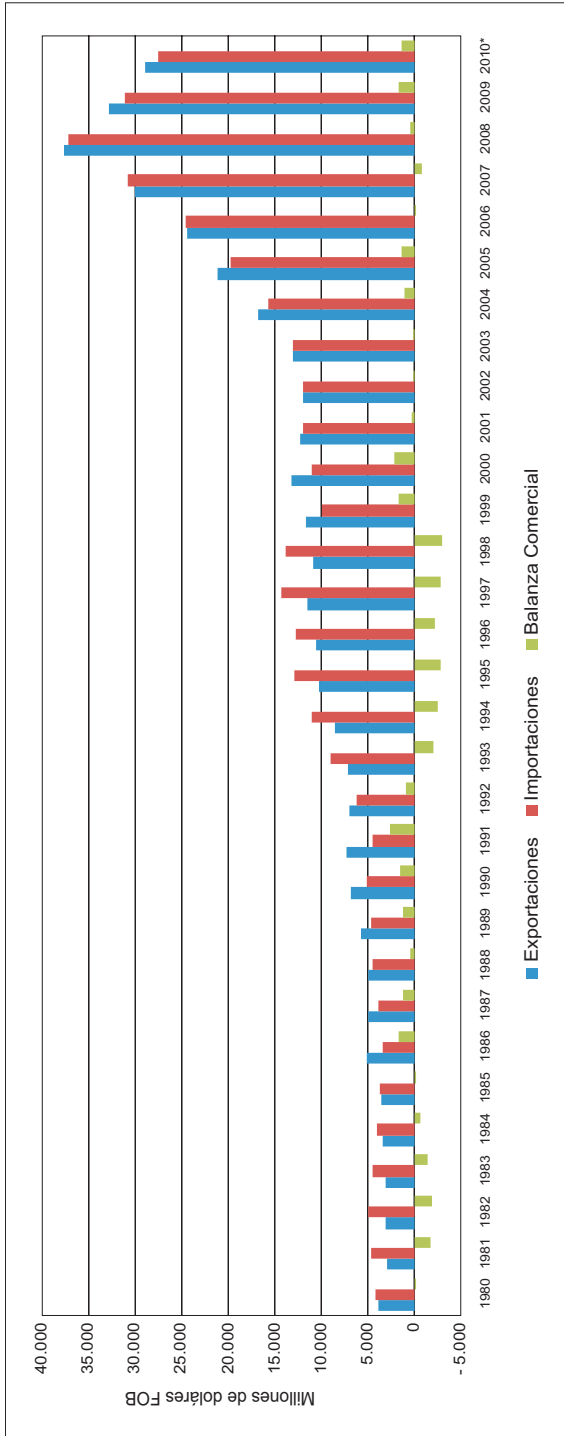
AÑO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	BALANZA COMERCIAL
1980	3.945	4.152	-206,7
1981	2.956	4.641	-1.684,2
1982	3.095	4.906	-1.810,9
1983	3.081	4.478	-1.397,1
1984	3.483	4.054	-571,4
1985	3.552	3.714	-162,4
1986	5.108	3.446	1.662,4
1987	5.024	3.810	1.214,2
1988	5.026	4.535	491,4
1989	5.739	4.579	1.160,5
1990	6.765	5.149	1.616,3
1991	7.244	4.569	2.675,7
1992	7.065	6.145	920,4
1993	7.123	9.089	-1.965,2
1994	8.538	11.094	-2.556,4
1995	10.201	12.952	-2.751,3
1996	10.648	12.792	-2.144,3
1997	11.549	14.369	-2.820,2
1998	10.866	13.768	-2.902,4
1999	11.617	9.991	1.626,0
2000	13.158	10.998	2.160,5
2001	12.330	11.997	333,3
2002	11.975	11.897	78,2
2003	13.129	13.026	102,8
2004	16.788	15.649	1.139,7
2005	21.190	19.799	1.391,5
2006	24.391	24.534	-143,0
2007	29.991	30.816	-824,3
2008	37.626	37.155	470,5
2009	32.853	31.188	1.665,2
2010*	28.919	27.596	1.322,8

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian) con cálculos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) 2010. www.dane.gov.co

* Correspondiente al periodo enero-septiembre de 2010.

FOB: *Free on Board* o puesta a bordo.

GRÁFICA 2.1
BALANZA COMERCIAL DE COLOMBIA, 1980-2010 (MILLONES DE DÓLARES FOB)



Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

* Correspondiente al periodo enero-septiembre de 2010.

TABLA 2.2
BALANZA COMERCIAL DE COLOMBIA SEGÚN GRUPOS ECONÓMICOS Y PRINCIPALES PAÍSES, 2000-2010 (MILLONES DE DÓLARES FOB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Total balanza comercial/I	2.160,5	333,3	78,2	102,8	1.139,7	1.391,5	-143,0	-824,3	470,5	1.665,2	1.322,8
GRUPOS COMERCIALES											
Aladi	59	527	-171	-881	-183	-574	-1.890	-403	1.350	420	-1.988
Comunidad Andina	658	1.453	978	461	1.425	2.009	705	720	759	638	909
MERCOSUR	-269	-561	-738	-904	-1.069	-1.469	-2.070	-2.374	-2.223	-2.337	-1.856
G-3	121	701	55	-344	126	-138	-352	1.454	2.582	-1.695	-1.189
Unión Europea	-17	-319	-105	-293	116	69	67	552	-240	-210	-423
PRINCIPALES PAÍSES											
Estados Unidos	2.879	1.337	1.384	1.782	1.816	2.816	3.116	2.328	3.312	3.857	4.908
Venezuela	407	995	387	8	596	935	1.263	3.906	4.951	3.522	901
Perú	235	127	201	211	301	378	194	220	155	192	287
Chile	-43	-71	-79	-86	-69	-42	-218	-246	190	78	130
Ecuador	164	407	476	385	619	813	560	564	713	583	715
Japón	-281	-344	-385	-404	-343	-325	-550	-740	-700	-444	-403
Alemania	-29	-89	-153	-326	-375	-394	75	-594	-851	-920	-950
México	-286	-294	-331	-351	-470	-1.072	-1.616	-2.452	-2.369	-1.663	-2.090
Canadá	-112	-160	-82	-155	-183	-47	-174	-318	-399	-240	-134
Brasil	-190	-371	-487	-623	-750	-1.131	-1.572	-1.779	-1.537	-1.453	-912
China	-290	-407	-453	-546	-820	-1.226	-1.558	-2.237	-3.725	-2.529	-1.770
Resto de países	-292	-797	-398	208	816	687	338	523	732	684	642

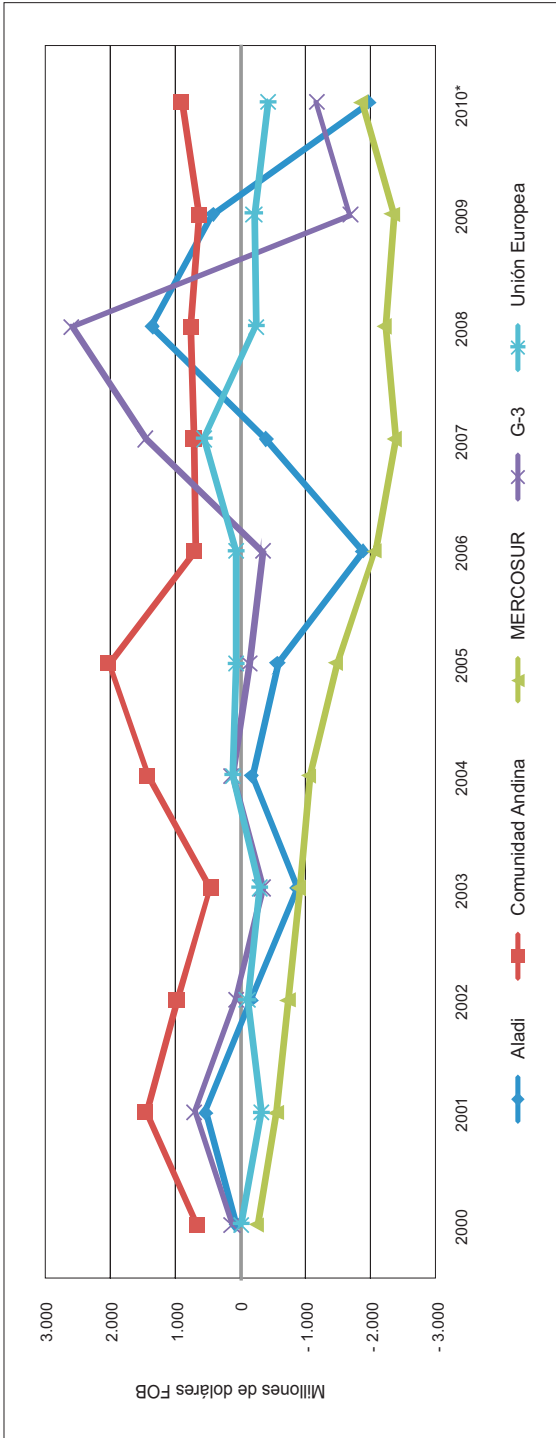
Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

* Corresponde al período enero-septiembre de 2010.

Nota: la balanza para la Unión Europea corresponde a los 27 países integrantes actualmente. Se incorporan desde la información de 1995 con el fin de poder comparar las series estadísticas.

I/La suma de los parciales no es equivalente al total de la balanza comercial.

GRÁFICA 2.2
BALANZA COMERCIAL DE COLOMBIA SEGÚN GRUPO ECONÓMICO, 2000-2010

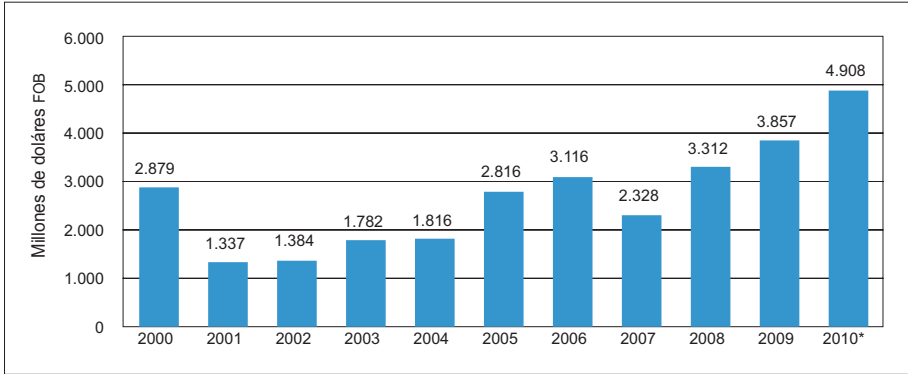


Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

* Correspondiente al periodo enero-septiembre de 2010.

GRÁFICA 2.3

BALANZA COMERCIAL DE COLOMBIA CON LOS ESTADOS UNIDOS, 2000-2010

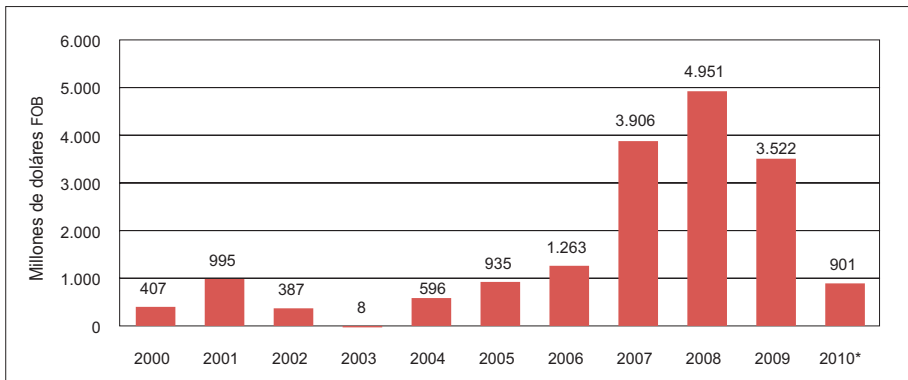


Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

* Correspondiente al periodo enero-septiembre de 2010.

GRÁFICA 2.4

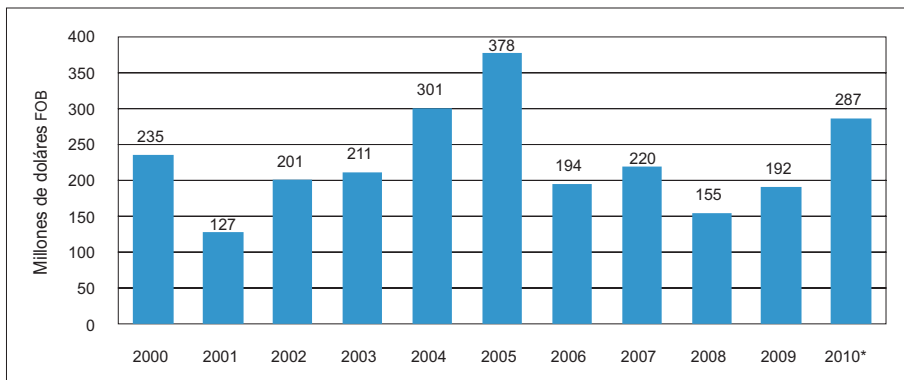
BALANZA COMERCIAL DE COLOMBIA CON VENEZUELA, 2000-2010



Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

* Correspondiente al periodo enero-septiembre de 2010.

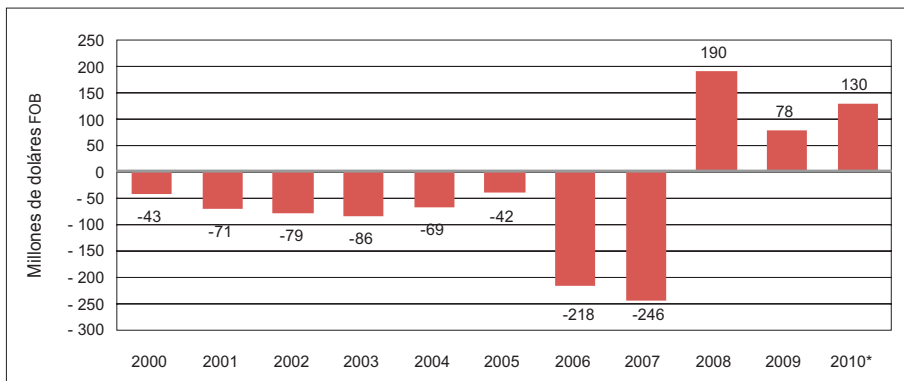
GRÁFICA 2.5
BALANZA COMERCIAL DE COLOMBIA CON PERÚ, 2000-2010



Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

* Correspondiente al periodo enero-septiembre de 2010.

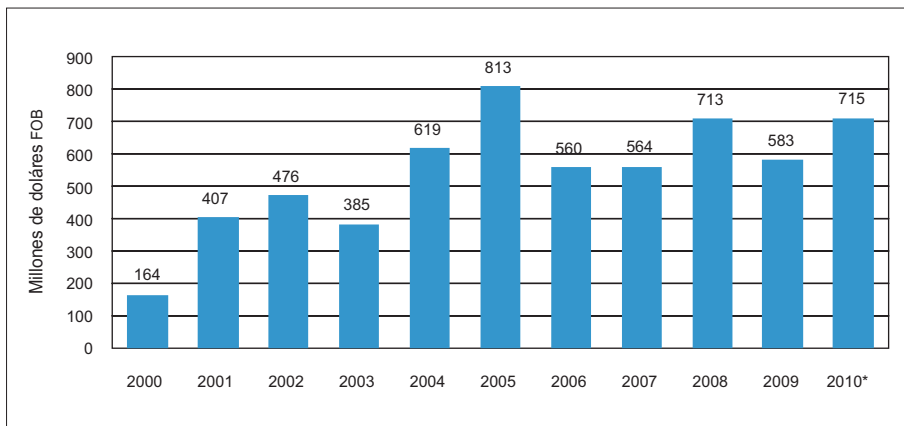
GRÁFICA 2.6
BALANZA COMERCIAL DE COLOMBIA CON CHILE, 2000-2010



Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

* Correspondiente al periodo enero-septiembre de 2010.

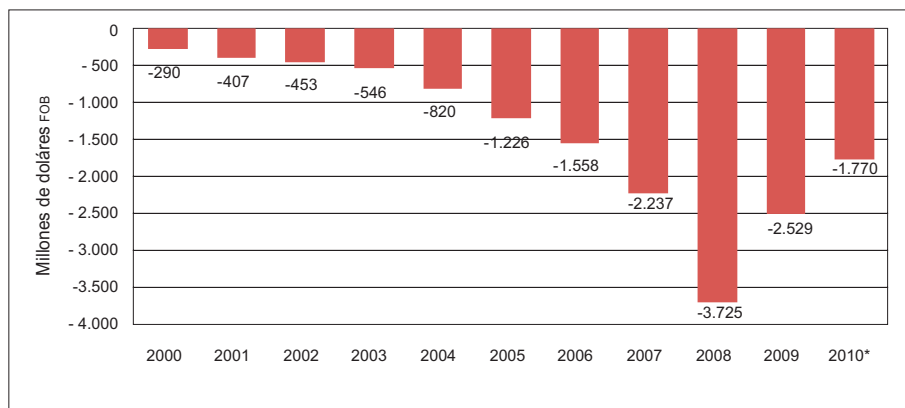
GRÁFICA 2.7
BALANZA COMERCIAL DE COLOMBIA CON EL ECUADOR, 2000-2010



Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

* Correspondiente al periodo enero-septiembre de 2010.

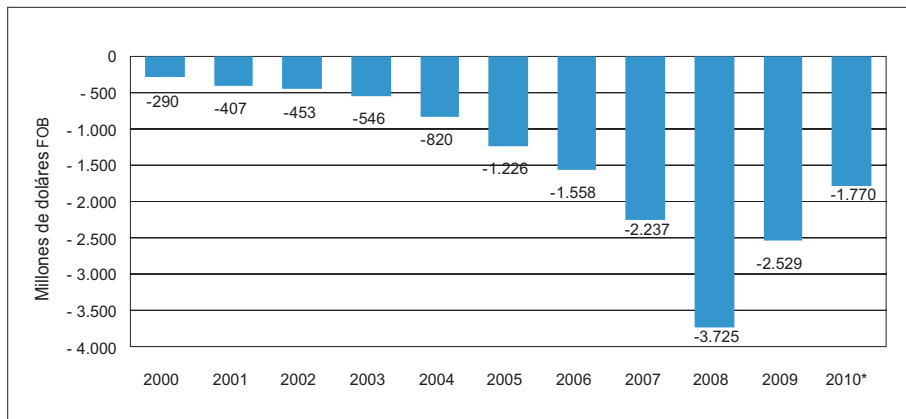
GRÁFICA 2.8
BALANZA COMERCIAL DE COLOMBIA CON CHINA, 2000-2010



Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

* Correspondiente al periodo enero-septiembre de 2010.

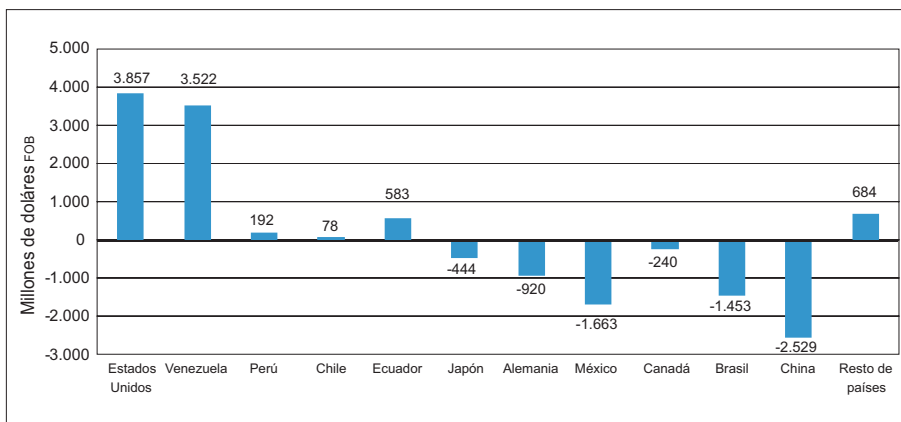
GRÁFICA 2.9
BALANZA COMERCIAL DE COLOMBIA CON BRASIL, 2000-2010



Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

* Correspondiente al periodo enero-septiembre de 2010.

GRÁFICA 2.10
BALANZA COMERCIAL DE COLOMBIA POR PAÍSES, 2009



Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

* Correspondiente al periodo enero-septiembre de 2010.

TABLA 2.3
EXPORTACIONES TOTALES DE COLOMBIA, 2002-2010 (MILLONES DE DÓLARES FOB)

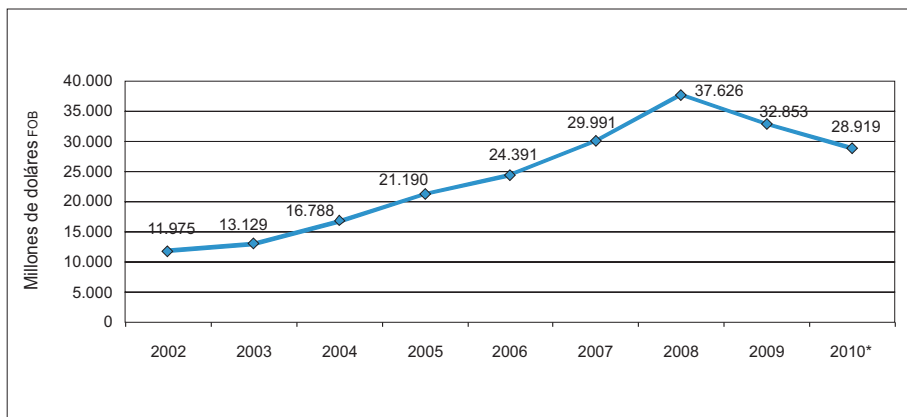
SECTOR	2002	PART (%)	2003	PART (%)	2004	PART (%)	2005	PART (%)	2006	PART (%)	2007	PART (%)	2008	PART (%)	2009	PART (%)	2010*	PART (%)
Total Exportaciones	11.975	100,00	13.129	100,00	16.788	100,00	21.190	100,00	24.391	100,00	29.991	100,00	37.626	100,00	32.853	100,00	28.919	100,00
Sector Industrial	7.200	60,12	7.979	60,77	10.469	62,36	12.778	60,30	14.966	61,36	18.838	62,81	21.172	56,27	16.875	51,37	13.501	59,92
Sector minero	3.564	29,76	3.886	29,60	4.811	28,65	6.523	30,78	7.415	30,40	8.971	29,91	14.268	37,92	13.786	41,96	13.785	33,69
Productos alimenticios y bebidas	1.666	13,91	1.767	13,46	2.106	12,54	2.828	13,35	3.002	12,31	3.663	12,21	4.489	11,93	3.858	11,74	2.518	13,44
Fabricación de productos metalúrgicos básicos	572	4,77	1.230	9,37	1.560	9,29	1.886	8,90	2.714	11,13	3.293	10,98	2.751	7,31	2.798	8,52	2.724	9,68
Fabricación de productos de la refinación del petróleo	713	5,95	936	7,13	1.322	7,88	1.684	7,95	1.896	7,77	1.942	6,48	3.213	8,54	2.101	6,40	2.604	8,16
Fabricación de sustancias y productos químicos	1.230	10,27	1.090	8,30	1.373	8,18	1.595	7,53	1.806	7,40	2.169	7,23	2.674	7,11	2.482	7,56	1.915	6,85
Sector agropecuario, ganadería, caza y silvicultura	1.190	9,93	1.187	9,04	1.399	8,33	1.713	8,09	1.862	7,63	2.105	7,02	2.130	5,66	2.077	6,32	1.567	6,09
Fabricación de productos textiles	254	2,12	301	2,29	429	2,56	446	2,11	502	2,06	872	2,91	1.073	2,85	702	2,14	341	3,24
Fabricación de prendas de vestir	473	3,95	557	4,25	748	4,46	792	3,74	815	3,34	1.099	3,66	1.005	2,67	501	1,53	391	3,13
Fabricación de productos de caucho y plástico	286	2,39	304	2,32	390	2,32	477	2,25	569	2,33	690	2,30	772	2,05	620	1,89	475	2,09
Otros productos minerales no metálicos	292	2,44	301	2,29	356	2,12	422	1,99	519	2,13	604	2,01	585	1,56	470	1,43	311	1,96
Papel, cartón y sus productos	217	1,81	240	1,83	283	1,68	323	1,52	394	1,61	504	1,68	593	1,58	547	1,67	382	1,57
Cuero y sus derivados; calzado	150	1,26	157	1,20	189	1,12	202	0,95	238	0,97	464	1,55	670	1,78	289	0,88	167	1,54
Fabricación de muebles; industrias manufactureras	209	1,75	202	1,54	235	1,40	265	1,25	308	1,26	426	1,42	464	1,23	310	0,94	247	1,50
Fabricación de vehículos	354	2,96	124	0,94	420	2,50	653	3,08	751	3,08	1.135	3,78	539	1,43	250	0,76	254	1,30
Fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos	129	1,08	102	0,77	133	0,79	190	0,90	273	1,12	430	1,43	477	1,27	423	1,29	211	1,29
Fabricación de maquinaria y equipo	137	1,14	139	1,06	250	1,49	277	1,31	326	1,34	463	1,54	609	1,62	554	1,69	270	1,28
Productos elaborados de metal	159	1,33	137	1,05	192	1,14	218	1,03	270	1,11	350	1,17	469	1,25	350	1,07	196	0,90
Actividades de edición e impresión	188	1,57	186	1,42	217	1,29	231	1,09	239	0,98	293	0,98	278	0,74	217	0,66	123	0,72
Fabricación de otros tipos de transporte	38	0,31	51	0,39	56	0,34	97	0,46	123	0,50	164	0,55	221	0,59	138	0,42	209	0,42
Demás Sectores	22	0,18	77	0,58	111	0,66	176	0,83	148	0,61	77	0,26	55	0,15	115	0,35	67	0,30
Fabricación de equipos de telecomunicaciones	14	0,12	27	0,21	25	0,15	42	0,20	45	0,18	43	0,14	58	0,15	73	0,22	46	0,23
Industria maderera	36	0,30	27	0,21	32	0,19	35	0,17	44	0,18	71	0,24	74	0,20	42	0,13	22	0,23
Fabricación de instrumentos médicos	30	0,25	33	0,25	46	0,28	58	0,27	64	0,26	74	0,25	89	0,24	104	0,32	42	0,21
Reciclaje	2	0,02	4	0,03	8	0,05	9	0,04	23	0,10	37	0,12	34	0,09	20	0,06	39	0,08
Productos de tabaco	43	0,36	54	0,41	72	0,43	35	0,16	33	0,13	39	0,13	21	0,06	14	0,04	8	0,07
Fabricación de maquinaria de oficina	8	0,07	8	0,06	26	0,15	10	0,05	13	0,05	13	0,04	15	0,04	10	0,03	6	0,02

Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

* Correspondiente al periodo enero-septiembre de 2010.

GRÁFICA 2.11

EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES TOTALES DE COLOMBIA, 2002-2010

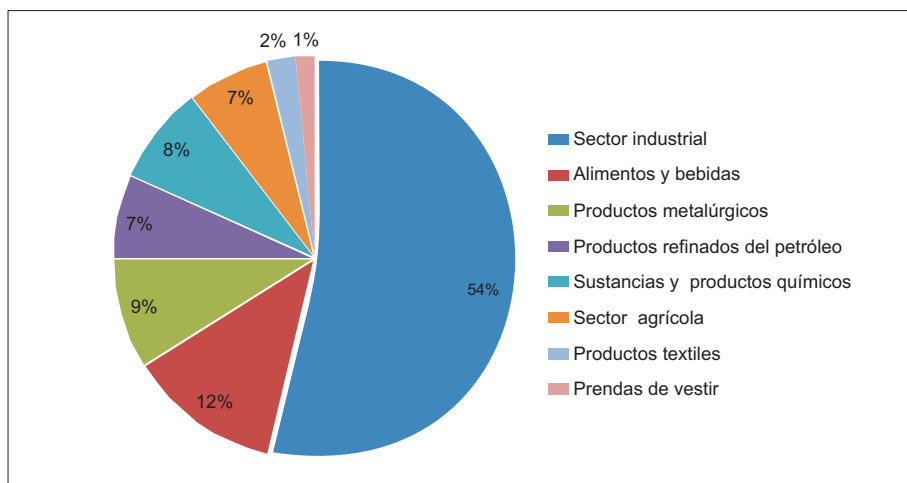


Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

* Correspondiente al periodo enero-septiembre de 2010.

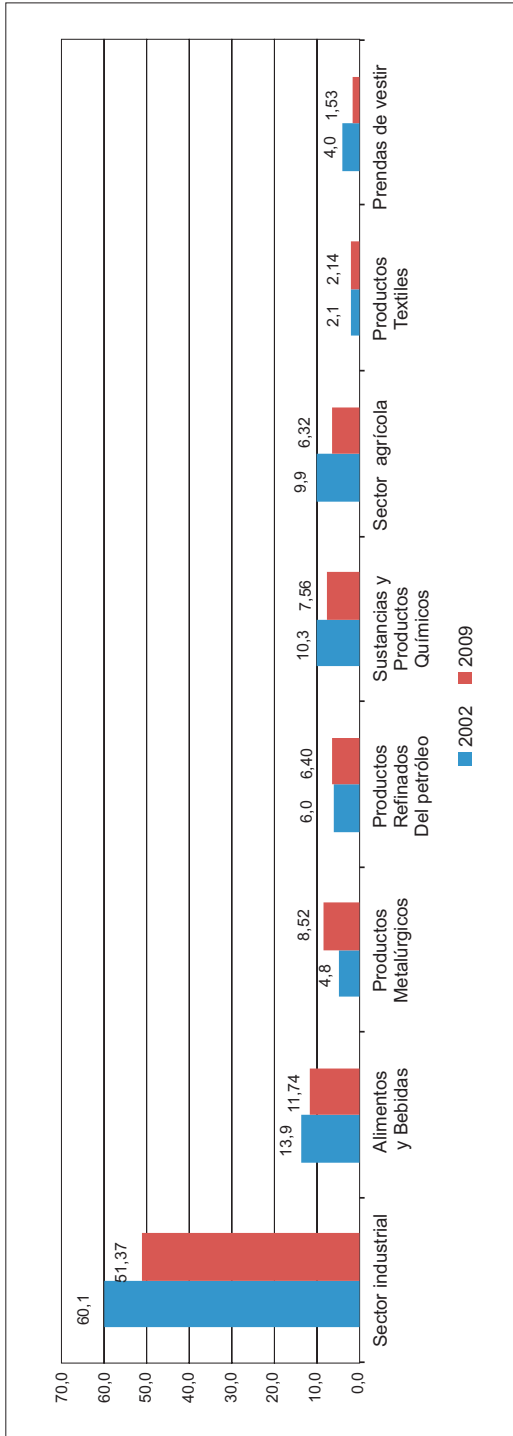
GRÁFICA 2.12

PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS POR SECTOR ECONÓMICO, 2009



Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

GRÁFICA 2.13
COMPARATIVO PORCENTAJES DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS POR SECTOR ECONÓMICO, 2002 Y 2009



Fuente: Dian con cálculos del Dane.

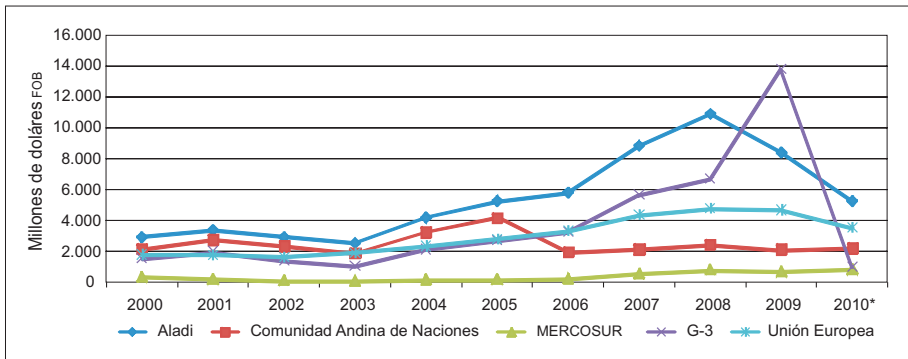
TABLA 2.4
DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE COLOMBIA, 2000-2010 (MILLONES DE DÓLARES FOB)

DESTINO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Total exportaciones/1	13.158	12.330	11.975	13.129	16.788	21.190	24.391	29.991	37.626	32.853	28.919
GRUPOS COMERCIALES DE DESTINO											
Aladi	2.958	3.420	2.962	2.576	4.218	5.286	5.828	8.838	10.880	8.387	5.282
Comunidad Andina de Naciones	2.185	2.771	2.344	1.908	3.250	4.182	1.988	2.148	2.456	2.136	2.216
MERCOSUR	352	219	131	118	187	197	250	558	806	694	842
G-3	1.538	2.004	1.439	1.056	2.153	2.709	3.283	5.706	6.709	13.800	1.018
Unión Europea	1.824	1.766	1.654	1.917	2.359	2.825	3.340	4.383	4.790	4.699	3.562
PRINCIPALES PAÍSES DE DESTINO											
Estados Unidos	6.524	5.255	5.164	5.779	6.611	8.480	9.650	10.373	14.053	12.879	12.203
Resto de países	3.368	3.281	3.428	4.422	5.642	6.930	8.475	10.493	13.041	12.233	12.168
Venezuela	1.308	1.742	1.127	696	1.627	2.098	2.702	5.210	6.092	4.050	1.082
Ecuador	467	710	825	780	1.015	1.324	1.237	1.276	1.500	1.257	1.315
Perú	373	277	353	396	548	710	692	806	855	788	824
México	230	262	311	360	526	611	582	495	617	536	491
Bélgica	224	210	241	228	290	368	369	389	460	409	283
Alemania	434	428	332	265	265	339	360	553	638	365	180
Japón	230	165	194	202	263	330	324	395	372	336	372

Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

* Correspondiente al periodo enero-septiembre de 2010.
1/La suma de los parciales no es equivalente al total de las exportaciones.

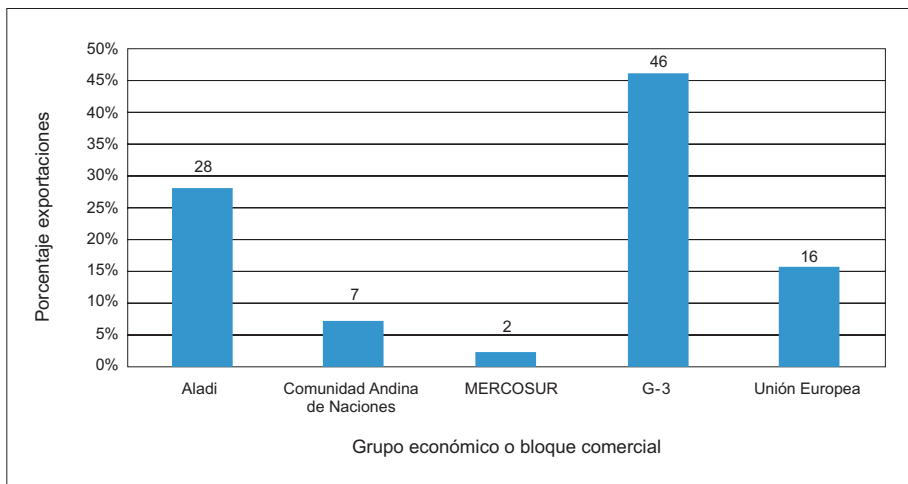
GRÁFICA 2.14
EXPORTACIONES DE COLOMBIA SEGÚN GRUPO ECONÓMICO O BLOQUE COMERCIAL,
2000-2010 (MILLONES DE DÓLARES FOB)



Fuente: Dian con cálculos del Dane.

* Correspondiente al periodo enero-septiembre de 2010.

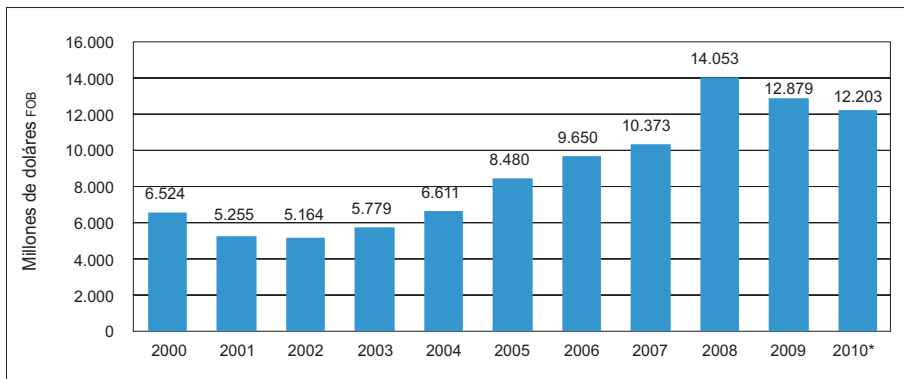
GRÁFICA 2.14A
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL EXPORTACIONES DE COLOMBIA SEGÚN GRUPO ECONÓMICO O
BLOQUE COMERCIAL, 2009* (MILLONES DE DÓLARES FOB)



Fuente: Dian con cálculos del Dane.

* Correspondiente al periodo enero-septiembre de 2009.

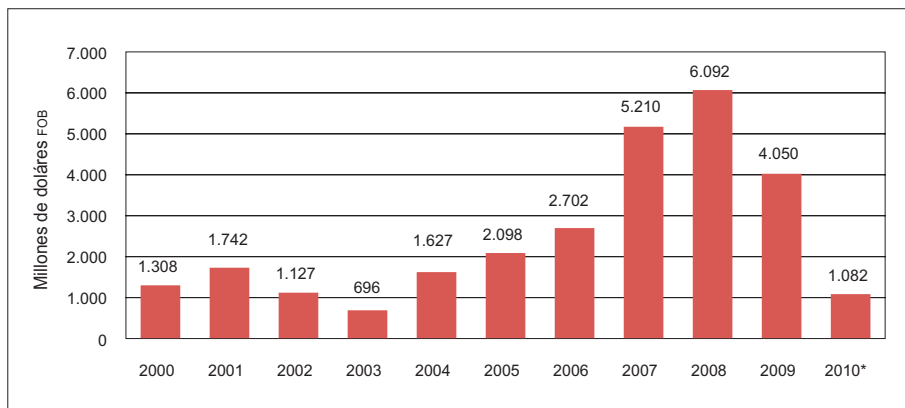
GRÁFICA 2.15
EXPORTACIONES DE COLOMBIA A LOS ESTADOS UNIDOS, 2000-2010



Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

* Correspondiente al periodo enero-septiembre de 2010.

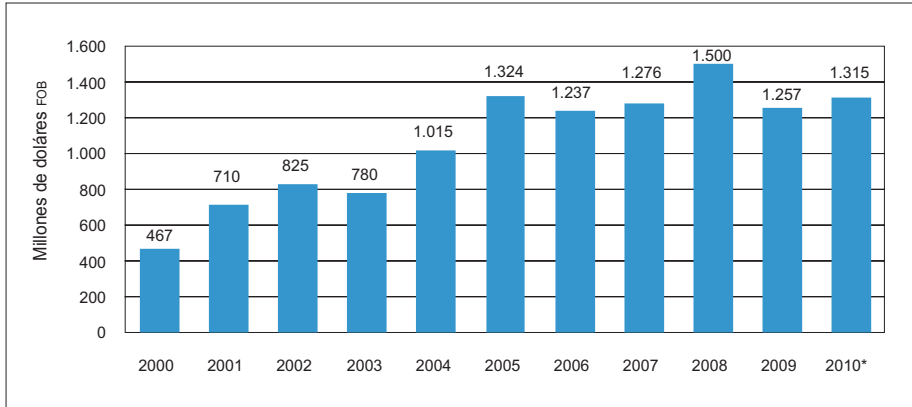
GRÁFICA 2.16
EXPORTACIONES DE COLOMBIA A VENEZUELA, 2000-2010



Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

* Correspondiente al periodo enero-septiembre de 2010.

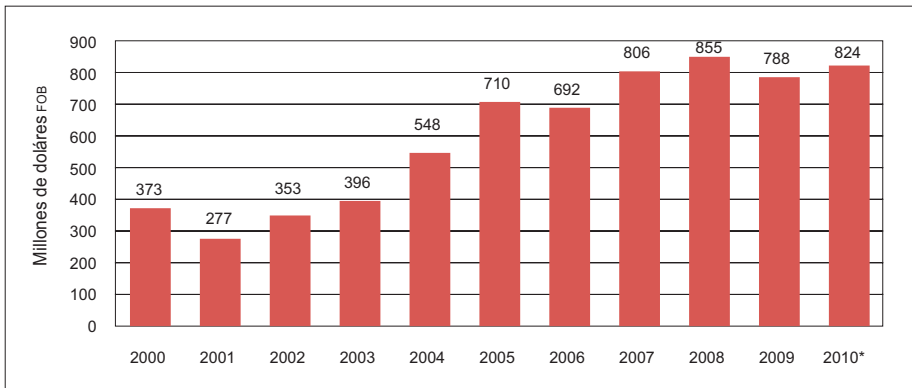
GRÁFICA 2.17
EXPORTACIONES DE COLOMBIA AL ECUADOR, 2000-2010



Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

* Correspondiente al periodo enero-septiembre de 2010.

GRÁFICA 2.18
EXPORTACIONES DE COLOMBIA A PERÚ, 2000-2010



Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

* Correspondiente al periodo enero-septiembre de 2010.

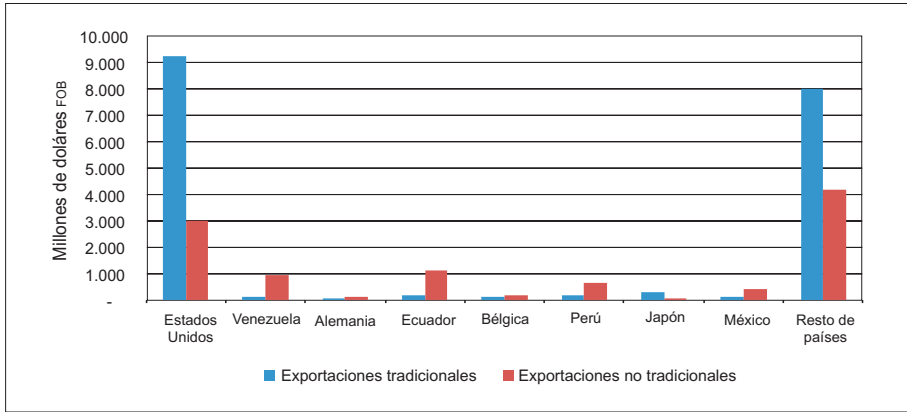
TABLA 2.5
EXPORTACIONES DE COLOMBIA POR SECTOR ECONÓMICO Y PAÍSES DE DESTINO, ENERO-SEPTIEMBRE 2010 (MILLONES DÓLARES FOB)

	ESTADOS UNIDOS	VENEZUELA	ALEMANIA	ECUADOR	BÉLGICA	PERÚ	JAPÓN	MÉXICO	RESTO DE PAÍSES
Total exportaciones	12.203	1.082	180	1.315	283	824	372	491	12.168
Exportaciones tradicionales	9.218	143	60	171	132	162	313	108	7.976
Petróleo y derivados	8.008	137	4	170	0	130	0	31	3.296
Café	447	0	49	0	95	0	274	2	366
Carbón	685	7	8	1	38	32	15	75	3.713
Ferromniquel	79	0	0	0	0	0	24	0	600
Exportaciones no tradicionales	2.985	938	120	1.145	151	662	60	383	4.192
Sector agropecuario	887	0	75	5	127	0	34	3	435
Sector minero	14	2	0	3	0	1	0	6	14
Sector industrial	2.079	935	44	1.085	24	660	24	374	3.737
Demás sectores	5	1	1	52	0	0	2	1	7

Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

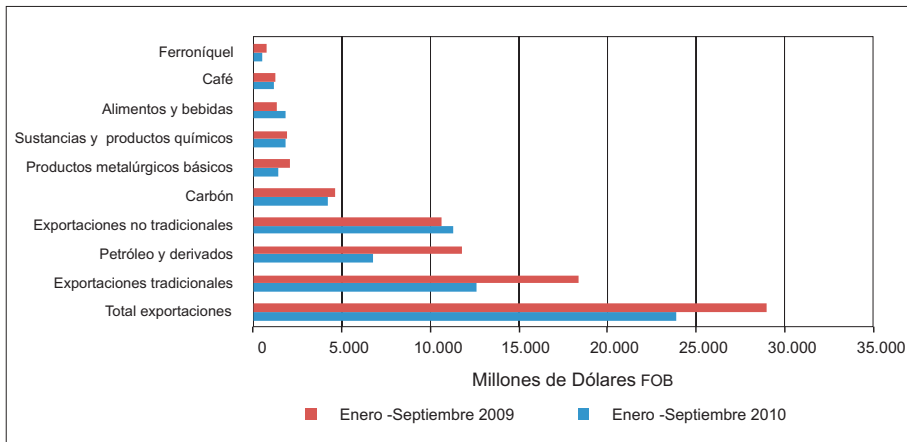
Nota: exportaciones tradicionales: petróleo, café, carbón y ferromniquel; exportaciones no tradicionales: sector agropecuario, minero, industrial y otros.

GRÁFICA 2.19
EXPORTACIONES TRADICIONALES FRENTE A NO TRADICIONALES DE COLOMBIA,
ENERO-SEPTIEMBRE 2010



Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

GRÁFICA 2.20
COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES DE COLOMBIA,
ENERO-SEPTIEMBRE 2009 Y 2010



Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

TABLA 2.6
EXPORTACIONES DE COLOMBIA POR SECTOR ECONÓMICO Y GRUPOS ECONÓMICOS DE DESTINO, ENERO-SEPTIEMBRE 2010
 (MILLONES DE DÓLARES FOB)

SECTOR	ALADI	COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES	MERCOSUR	UNIÓN EUROPEA ^b
Total Exportaciones	5.282	2.216	842	3.562
Exportaciones tradicionales	1.194	333	291	2.642
Petróleo y derivados	622	300	44	149
Café	5	0	1	316
Carbón	567	33	246	1.912
Ferromquel	0	0	0	265
Exportaciones no tradicionales	4.088	1.883	551	921
Sector agropecuario	14	6	4	501
Sector minero	12	4	0	0
Sector industrial	4.008	1.821	546	417
Demás sectores	54	52	1	2

Fuente: Dian con cálculos del Dane.

^b Se incluye en la Unión Europea los 27 países miembros actuales.

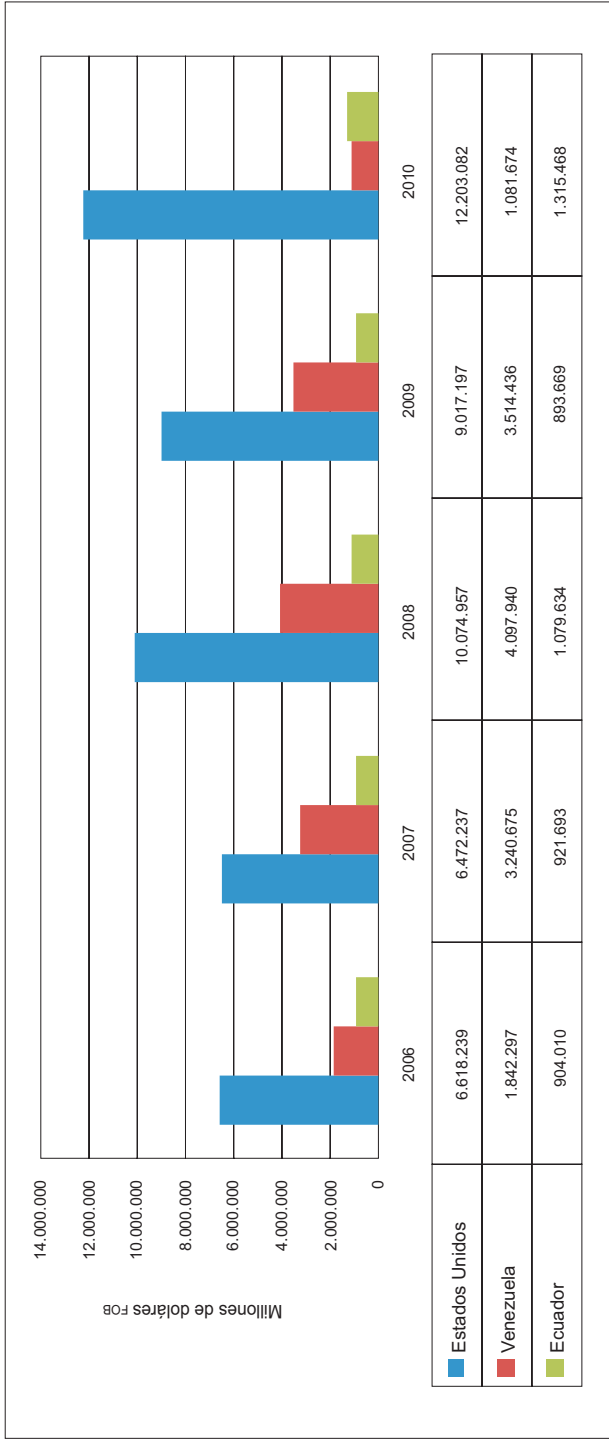
TABLA 2.7
CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES DE COLOMBIA POR GRUPO DE PAÍSES Y SEGÚN GRUPOS DE PRODUCTOS, ENERO-SEPTIEMBRE 2009/2010

GRUPOS DE PRODUCTOS	U. EUROPEA	ALADI	COMUNIDAD ANDINA	R. ALADI	MERCOSUR	NAFTA	TOTALES ¹
Tasas de crecimiento de los grupos de países	2,1	-17,0	45,3	-36,6	84,8	35,4	21,2
Animales y sus productos	-28,5	-98,5	157,0	-99,6	16,4	44,8	-80,0
- Pescados y otros	-28,3	-48,3	-61,9	35,8	26,4	51,5	-7,7
Vegetales	-3,2	-80,8	-36,2	-86,3	23,5	1,6	-1,4
- Plantas y productos de la floricultura	33,0	23,0	-18,0	28,1	18,0	7,7	11,7
- Frutos comestibles	-9,5	-35,6	-39,2	-18,9	105,7	-17,1	-13,5
Café, té y especias	-1,5	8,3	-53,0	21,6	-3,4	-4,1	5,6
Alimentos, bebidas y tabaco	-20,9	9,0	15,9	5,2	-60,5	53,0	9,4
- Azúcares y confites	-33,9	48,1	33,0	57,2	-69,5	105,9	27,0
Minerales	-94,1	-87,5	-22,3	-93,2	-43,0	-39,2	-71,2
Combustibles	-4,0	56,3	239,1	25,8	102,3	45,7	49,2
Productos químicos	89,6	-14,3	18,4	-34,8	43,6	26,6	-3,1
Materias plásticas	-19,4	19,4	36,5	10,5	85,5	29,8	14,3
Cueros y productos	95,6	-71,9	82,2	-82,5	*	14,4	-29,1
Papel y sus manufacturas	20,1	-18,3	30,3	-41,2	94,2	-0,1	-15,7
Textiles	137,6	-52,4	57,8	-75,7	81,9	12,0	-48,3
Confecciones	14,8	-4,0	36,5	-10,0	39,8	12,8	3,1
Perlas y piedras preciosas	-15,4	-27,0	-0,7	-40,3	-99,1	54,9	40,7
Fundición, hierro y acero	90,9	17,9	29,1	7,6	23,4	144,6	48,9
Metales y sus manufacturas	186,1	-37,7	34,6	-60,2	97,6	-6,0	16,1
Maquinaria eléctrica	23,4	-37,2	-6,5	-51,5	72,0	-38,5	-34,2
Vehículos	77,4	34,3	95,2	-36,3	-28,6	37,3	27,2
Demás grupos de productos	34,4	-22,6	25,7	-35,6	150,1	2,5	-10,7

Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

¹ Corresponde a la variación (negativa o positiva) del grupo de productos establecidos por el Dane.

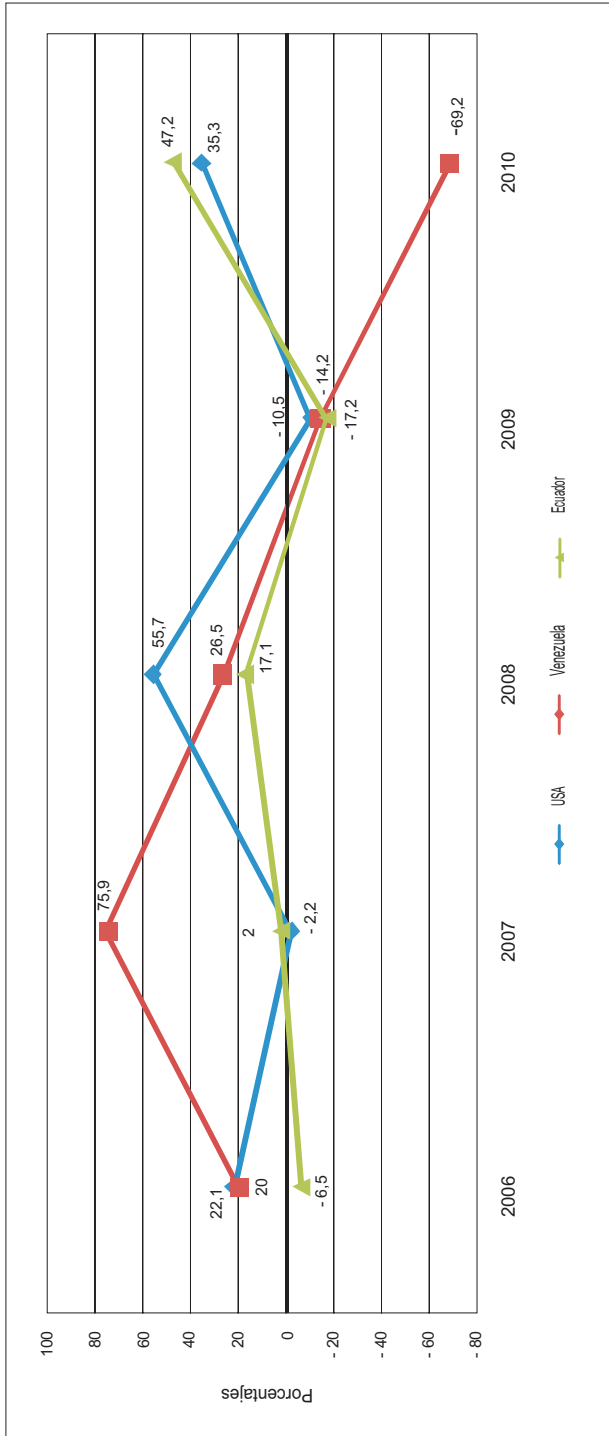
GRÁFICA 2.21
 VARIACIÓN EXPORTACIONES DE COLOMBIA A ESTADOS UNIDOS, VENEZUELA Y ECUADOR, 2006-2010 (MILLONES DE DÓLARES FOB)



Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

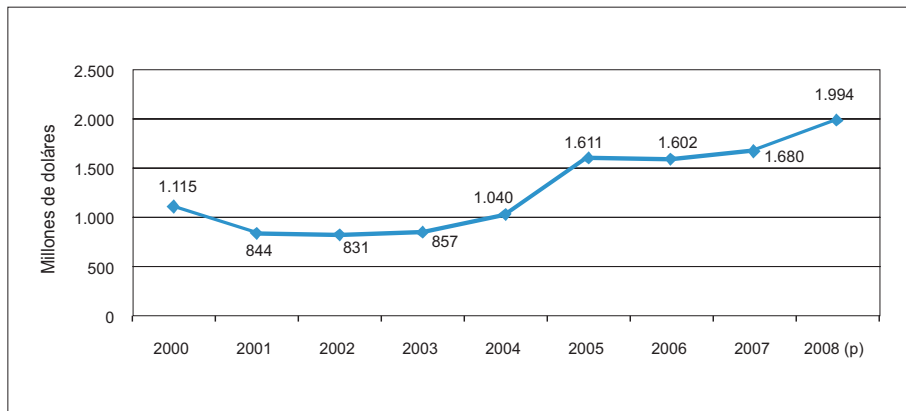
GRÁFICA 2.22

VARIACIÓN PORCENTUAL EXPORTACIONES DE COLOMBIA A ESTADOS UNIDOS, VENEZUELA Y ECUADOR, 2006-2010 (MILLONES DE DÓLARES FOB)



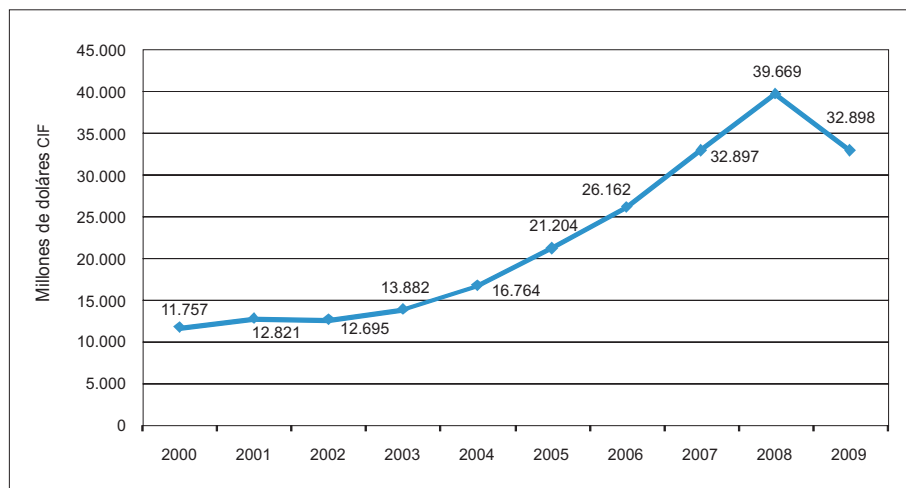
Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

GRÁFICA 2.23
EXPORTACIONES DE CAFÉ DE COLOMBIA, 2000-2008



Fuente: Federación Nacional de Cafeteros. Reportado a 2009.

GRÁFICA 2.24
TOTAL DE LAS IMPORTACIONES DE COLOMBIA, 2000-2009 (MILLONES DE DÓLARES CIF)



Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

CIF: cláusula de comercio internacional: *Cost, Insurance and Freight*.

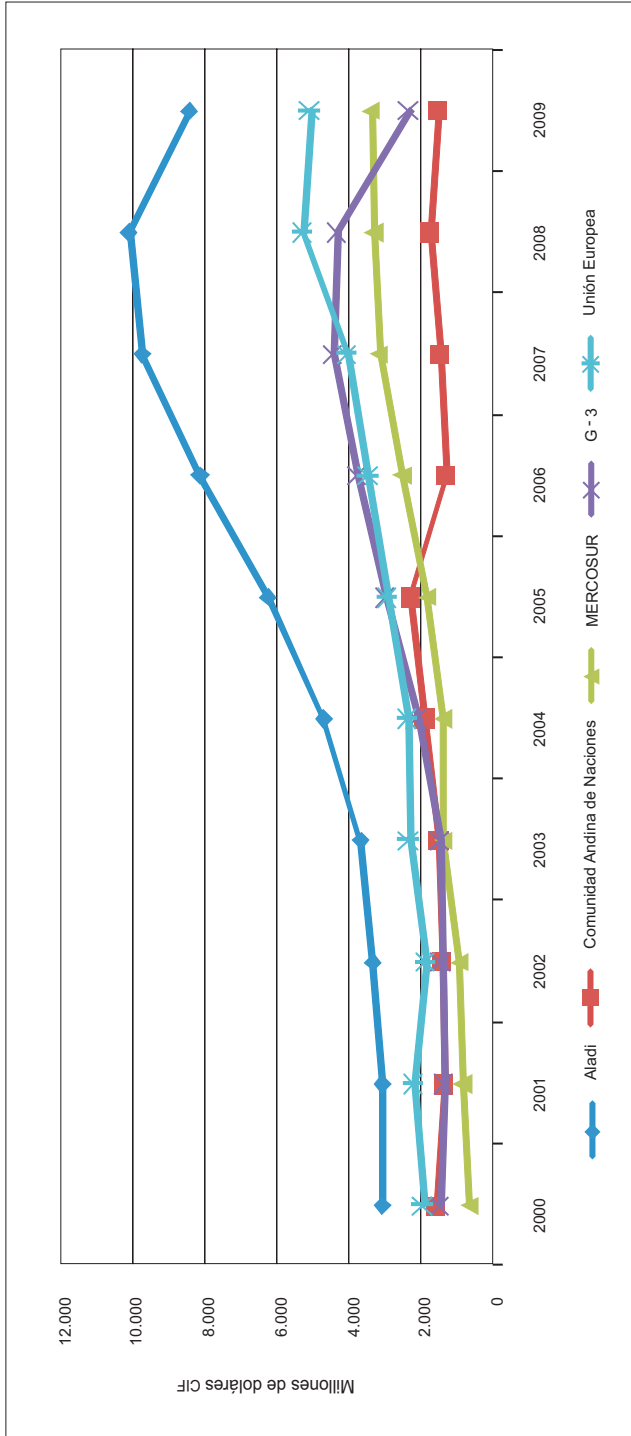
TABLA 2.8
ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES DE COLOMBIA, 2000-2009 (MILLONES DE DÓLARES CIF)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total importaciones/1	11.757	12.821	12.695	13.882	16.764	21.204	26.162	32.897	39.669	32.898
GRUPOS COMERCIALES DE ORIGEN										
Aladi	3.089	3.098	3.350	3.692	4.719	6.257	8.153	9.757	10.122	8.440
Comunidad Andina de Naciones	1.612	1.396	1.448	1.530	1.925	2.290	1.332	1.484	1.770	1.563
MERCOSUR	672	850	945	1.390	1.384	1.833	2.517	3.166	3.302	3.372
G-3	1.494	1.379	1.462	1.476	2.126	2.976	3.788	4.439	4.324	2.343
Unión Europea	1.960	2.214	1.877	2.346	2.386	2.934	3.480	4.063	5.300	5.103
PRINCIPALES PAISES DE ORIGEN										
Estados Unidos	3.878	4.155	4.000	4.229	5.085	6.006	6.920	8.569	11.437	9.456
Venezuela	945	790	785	728	1.082	1.219	1.498	1.366	1.198	563
México	549	589	677	748	1.044	1.757	2.291	3.073	3.126	2.298
Brasil	510	580	641	768	973	1.383	1.885	2.394	2.328	2.147
Alemania	489	544	511	624	677	774	933	1.205	1.557	1.338
Japón	543	542	614	645	649	705	945	1.231	1.153	825
España	210	245	260	256	260	333	387	456	568	442
China	356	474	532	686	1.055	1.617	2.219	3.327	4.549	3.715
Ecuador	317	318	366	410	412	529	697	733	810	695
Resto de países	3.961	4.582	4.309	4.787	5.526	6.881	8.388	10.545	12.943	11.418

Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

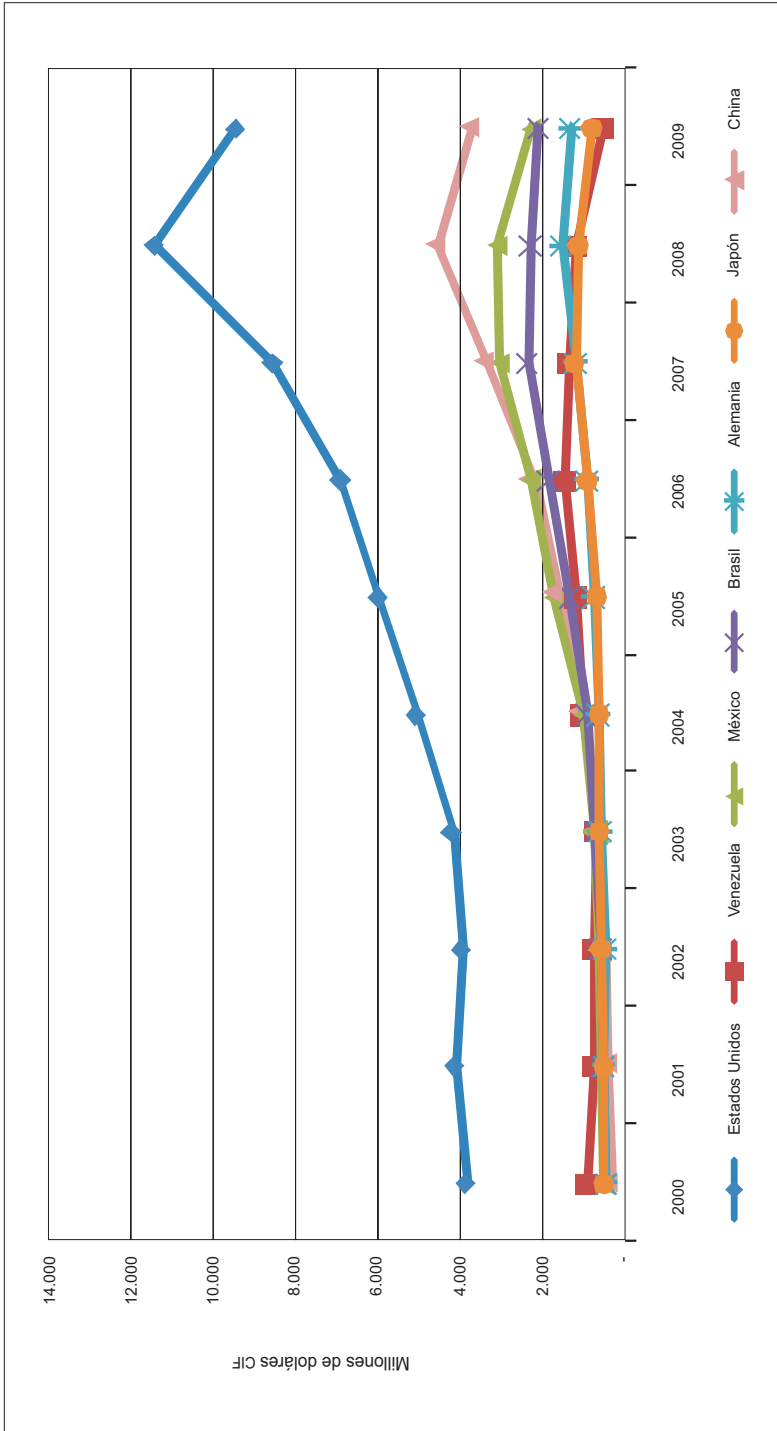
1/ La suma de los parciales no es equivalente al total de las importaciones.

GRÁFICA 2.25
 IMPORTACIONES COLOMBIANAS POR GRUPO ECONÓMICO O BLOQUE COMERCIAL, 2000-2009 (MILLONES DE DÓLARES CIF)



Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

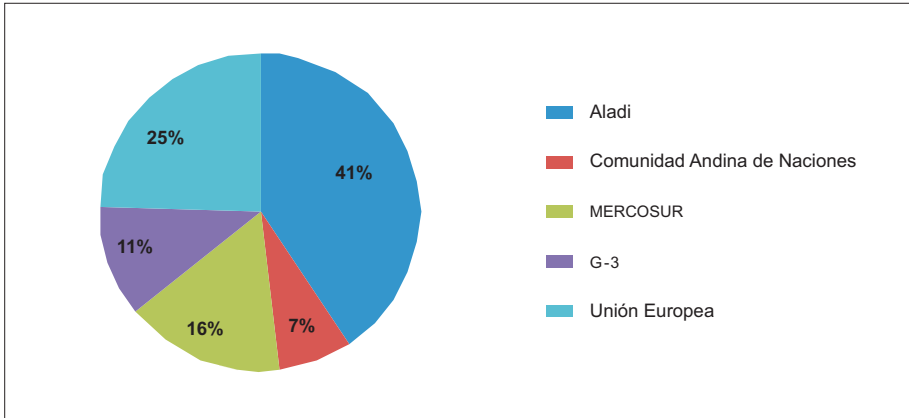
GRÁFICA 2.26
 IMPORTACIONES COLOMBIANAS POR PAÍS, 2000-2009 (MILLONES DE DÓLARES CIF)



Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

GRÁFICA 2.27

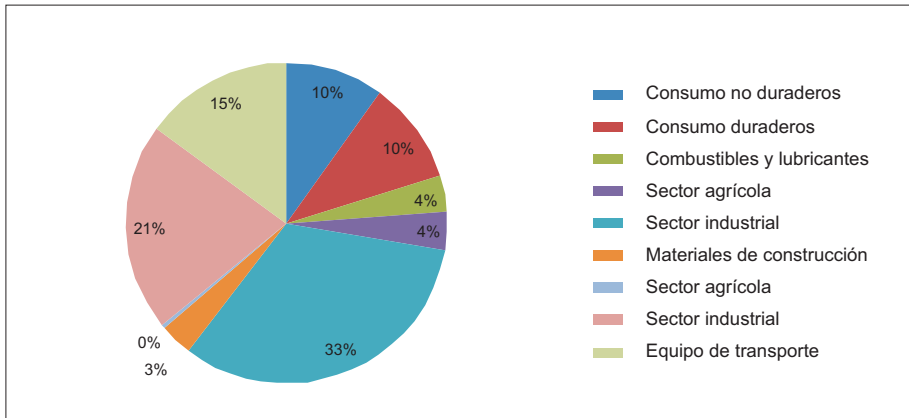
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL IMPORTACIONES DE COLOMBIA SEGÚN GRUPO ECONÓMICO O BLOQUE COMERCIAL, 2009



Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

GRÁFICA 2.28

IMPORTACIONES DE COLOMBIA SEGÚN SU USO, 2009



Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

TABLA 2.9
COMPARACIÓN IMPORTACIONES DE COLOMBIA SEGÚN PAÍS DE ORIGEN, ENERO-SEPTIEMBRE
2009 Y 2010 (MILLONES DE DÓLARES CIF)

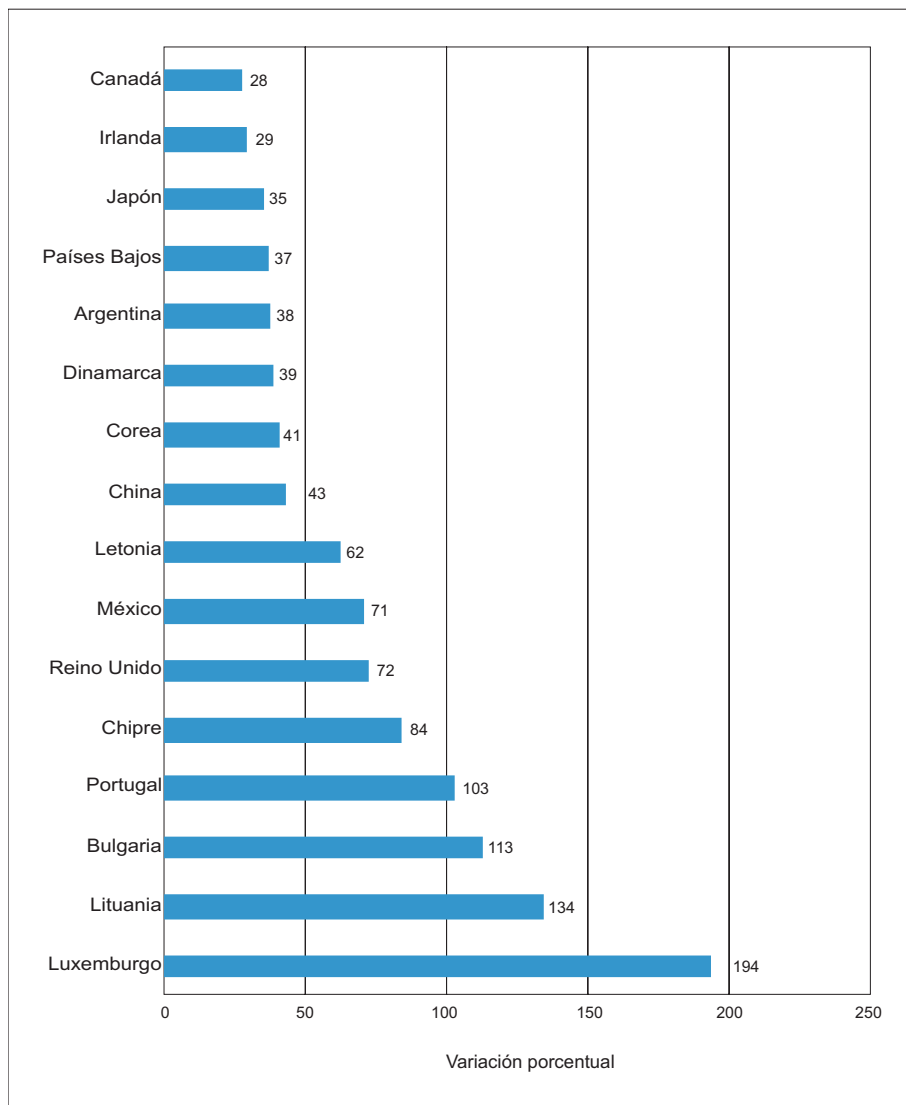
DESTINO	VALOR CIF (MILES DE DÓLARES)		
	2009 ^a	2010 ^a	VARIACIÓN (%)
Total	24.042.997	29.272.812	21,8
ALADI	6.123.665	7.716.654	26,0
Comunidad Andina	1.159.207	1.359.342	17,3
Bolivia	164.972	183.877	11,5
Ecuador	531.174	615.698	15,9
Perú	463.061	559.766	20,9
Resto Aladi	4.964.457	6.357.312	28,1
Argentina	823.141	1.132.995	37,6
Brasil	1.612.748	1.736.600	7,7
Cuba	6.457	5.115	-20,8
Chile	441.646	533.840	20,9
México	1.580.208	2.697.809	70,7
Paraguay	19.168	17.568	-8,3
Uruguay	35.676	43.899	23,1
Venezuela	445.414	189.486	-57,5
Estados Unidos	6.869.315	7.658.387	11,5
Canadá	473.446	605.438	27,9
Unión Europea ^a	3.777.353	4.147.573	9,8
Alemania	987.243	1.174.026	18,9
Austria	72.347	79.178	9,4
Bélgica	112.261	114.270	1,8
Bulgaria	3.650	7.778	113,1
Chipre	39	71	84,3
Dinamarca	38.186	52.927	38,6
Eslovaquia	17.466	9.367	-46,4
Eslovenia	7.618	4.304	-43,5
España	327.294	370.024	13,1
Estonia	2.374	943	-60,3
Finlandia	93.695	106.532	13,7
Francia	1.088.268	908.977	-16,5
Grecia	3.488	1.299	-62,8
Hungría	9.630	11.997	24,6
Irlanda	57.479	74.411	29,5
Italia	405.067	432.656	6,8
Letonia	7.041	11.438	62,4
Lituania	17.404	40.764	134,2
Luxemburgo	1.920	5.637	193,6
Malta	852	789	-7,3
Países Bajos	178.644	245.238	37,3
Polonia	14.647	15.801	7,9
Portugal	8.417	17.062	102,7
Reino Unido	195.882	337.581	72,3
Rumania	17.665	5.665	-67,9
República Checa	12.349	13.999	13,4
Suecia	96.427	104.839	8,7
Japón	610.855	826.197	35,3
Corea	482.402	679.112	40,8
China	2.636.380	3.776.722	43,3
Resto de países	3.069.582	3.862.729	25,8

Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

P Cifras provisionales.

GRÁFICA 2.29

PAÍSES CON MAYOR VARIACIÓN PORCENTUAL EN LAS IMPORTACIONES DE COLOMBIA,
ENERO-SEPTIEMBRE 2009 Y 2010



Fuente: Dian con cálculos del Dane 2010.

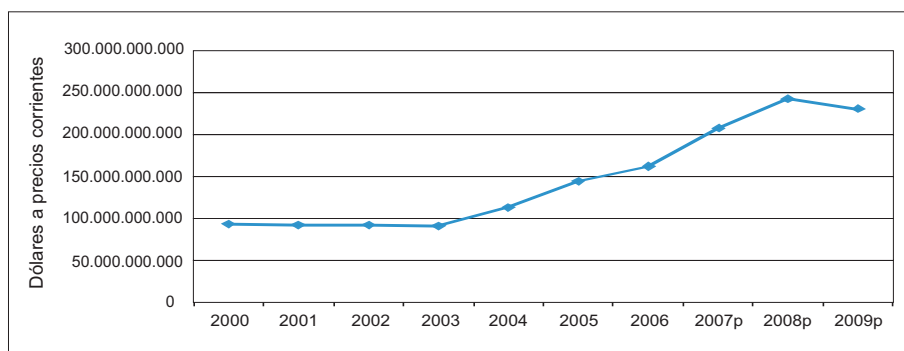
ANEXO 3. ECONOMÍA

TABLA 3.1
EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)
DE COLOMBIA, 2000-2009 (DÓLARES A PRECIOS CORRIENTES)

AÑO	PIB
2000	\$ 94.053.110.628
2001	\$ 92.876.836.663
2002	\$ 93.015.589.645
2003	\$ 91.702.444.899
2004	\$ 113.774.000.000
2005	\$ 144.581.000.000
2006	\$ 162.347.000.000
2007p	\$ 207.786.000.000
2008p	\$ 243.284.000.000
2009p	\$ 230.844.000.000

Fuente: Banco Mundial-DataSource-Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE. www.datos.bancomundial.org. Diciembre 2010.

GRÁFICA 3.1
EVOLUCIÓN DEL PIB DE COLOMBIA, 2000-2009



Fuente: Banco Mundial-DataSource-Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE. Diciembre 2010.

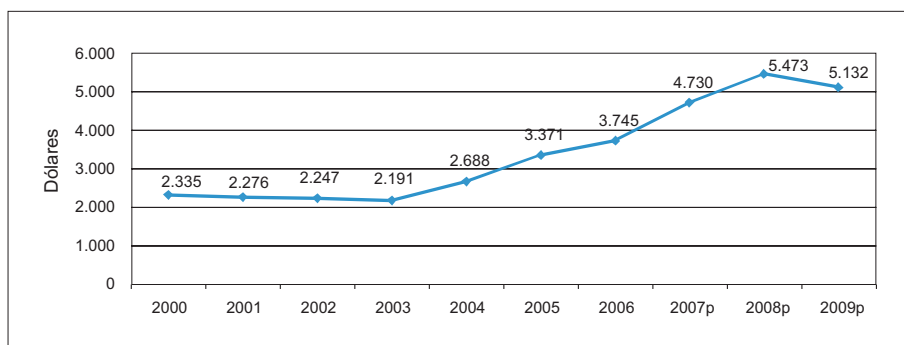
TABLA 3.2
 PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) TOTAL Y POR HABITANTE. PRECIOS CORRIENTES,
 2000-2009 (DÓLARES A PRECIOS CORRIENTES)

FINALES DE	TOTAL			POR HABITANTE		
	MILLONES DE PESOS	VARIACIÓN PORCENTUAL	MILLONES DE DÓLARES	PESOS	VARIACIÓN ANUAL %	DÓLARES
2000	196.373.851	-	94.075	4.874.951	-	2.335
2001	213.582.653	8,8	92.871	5.234.059	7,4	2.276
2002	232.933.484	9,1	92.878	5.636.289	7,7	2.247
2003	263.887.767	13,3	91.707	6.305.951	11,9	2.191
2004	299.066.590	13,3	113.877	7.058.863	11,9	2.688
2005	335.546.939	12,2	144.584	7.823.687	10,8	3.371
2006	383.322.872	14,2	162.564	8.831.228	12,9	3.745
2007 ^p	431.839.018	12,7	207.780	9.831.050	11,3	4.730
2008 ^p	478.359.984	10,8	243.284	10.761.691	9,5	5.473
2009 ^p	497.696.551	4,0	230.812	11.065.393	2,8	5.132

Fuente: Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) y Estudios Económicos y Estadística del Banco de la República con cálculos del Banco de la República.

Nota: para las series de PIB en dólares se utiliza la serie de “tasa de cambio nominal promedio”.

GRÁFICA 3.2
 EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA EN COLOMBIA, 2000-2009



Fuente: Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales del Dane y Estudios Económicos y Estadística del Banco de la República con cálculos del Banco de la República.

Nota: para las series de PIB en dólares se utiliza la serie de “tasa de cambio nominal promedio”.

TABLA 3.3
TASAS DE EMPLEO Y DESEMPLEO. TOTAL NACIONAL COLOMBIA, 2001-2009

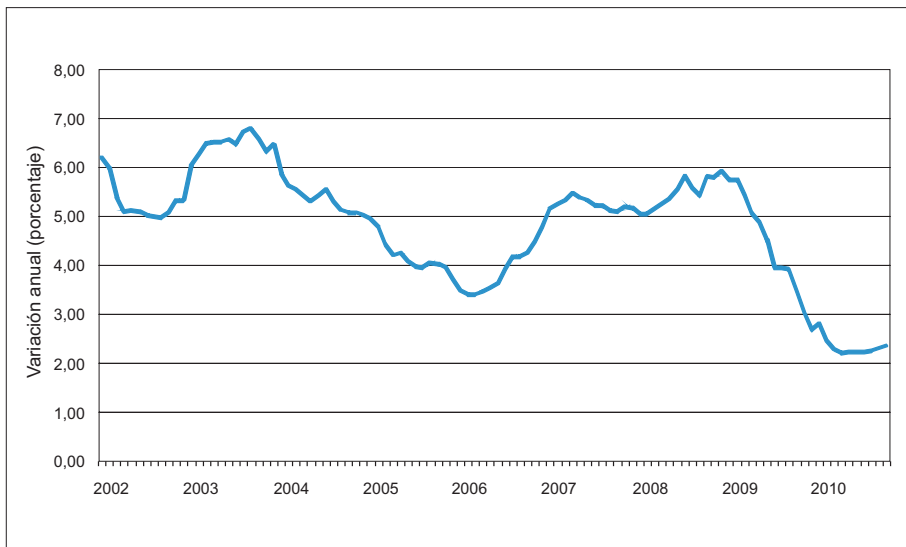
PERÍODO		TASA DE EMPLEO	TASA DE DESEMPLEO
2001	Abril	51,7	14,5
	Agosto	53,3	14,5
	Diciembre	55,2	13,7
2002	Abril	52,5	16,1
	Agosto	51,5	15,8
	Diciembre	52,8	15,5
2003	Abril	53,3	14,8
	Agosto	54,0	14,6
	Diciembre	55,6	12,1
2004	Abril	52,7	14,7
	Agosto	52,8	13,1
	Diciembre	53,6	12,1
2005	Abril	52,8	12,1
	Agosto	53,1	11,8
	Diciembre	55,2	10,3
2006	Abril	52,0	12,0
	Agosto	50,9	12,8
	Diciembre	50,9	11,8
2007	Abril	52,3	10,9
	Agosto	51,3	10,7
	Diciembre	52,4	9,9
2008	Abril	53,0	11,1
	Agosto	51,5	11,2
	Diciembre	52,2	10,6
2009	Abril	54,1	12,1
	Agosto	53,3	11,7
	Diciembre	55,5	11,3

Fuente: Dane-Encuesta Continua de Hogares (ECH) consultada en enero de 2011. www.dane.gov.co

Nota: la tasa de empleo (tasa de ocupación) se refiere a la relación porcentual entre la población ocupada (OC) y la población en edad de trabajar (PET). La tasa de desempleo es la relación porcentual entre el número de personas desocupadas (D) y la población económicamente activa (PEA).

GRÁFICA 3.3

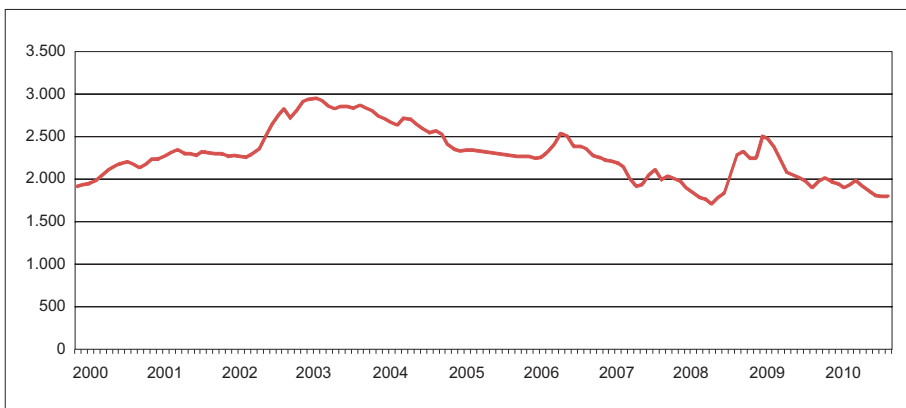
VARIACIÓN ANUAL INFLACIÓN BÁSICA. TOTAL NACIONAL COLOMBIA, 2002-2010



Fuente: Dane-Indicadores de inflación básica consultados en diciembre 2010. www.dane.gov.co

GRÁFICA 3.4

COTIZACIÓN DEL DÓLAR DE LOS ESTADOS UNIDOS, 2000-2010



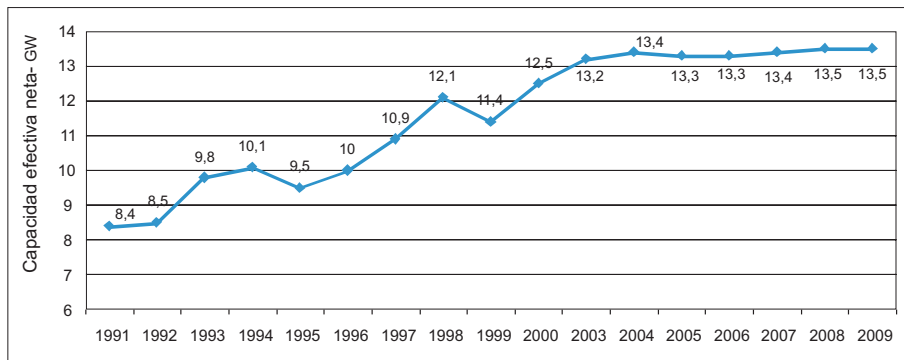
Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. www.superfinanciera.gov.co

Nota: la tasa de cambio representativa del mercado (TCRM) es un indicador económico que revela el nivel diario de la tasa de cambio oficial en el mercado *spot* de divisas colombiano.

ANEXO 4. ENERGÍA, HIDROCARBUROS Y MINERÍA

GRÁFICA 4.1

CAPACIDAD DE GENERACIÓN DE ENERGÍA DE TODO EL SISTEMA, 1990-2009

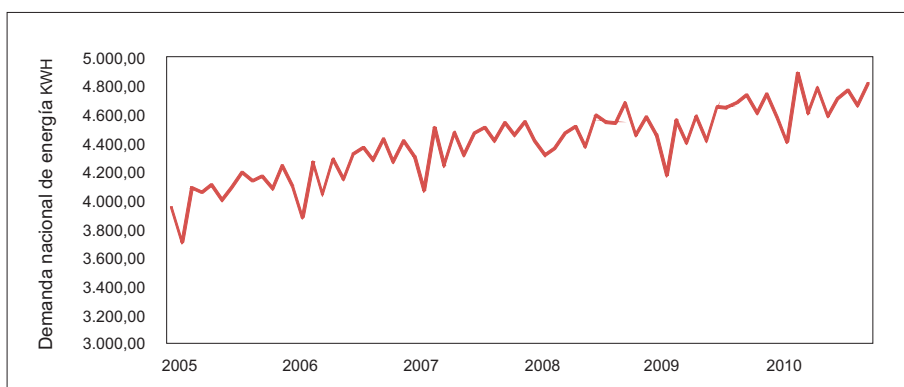


Fuente: Unidad de Planeación Minero Energética de Colombia (Upme). Datos suministrados por el Sistema de Información Eléctrico Colombiano (Siel). www.upme.gov.co

GWh: Gigavatio hora: medida de energía eléctrica equivalente a la potencia suministrada por un gigavatio en una hora.

GRÁFICA 4.2

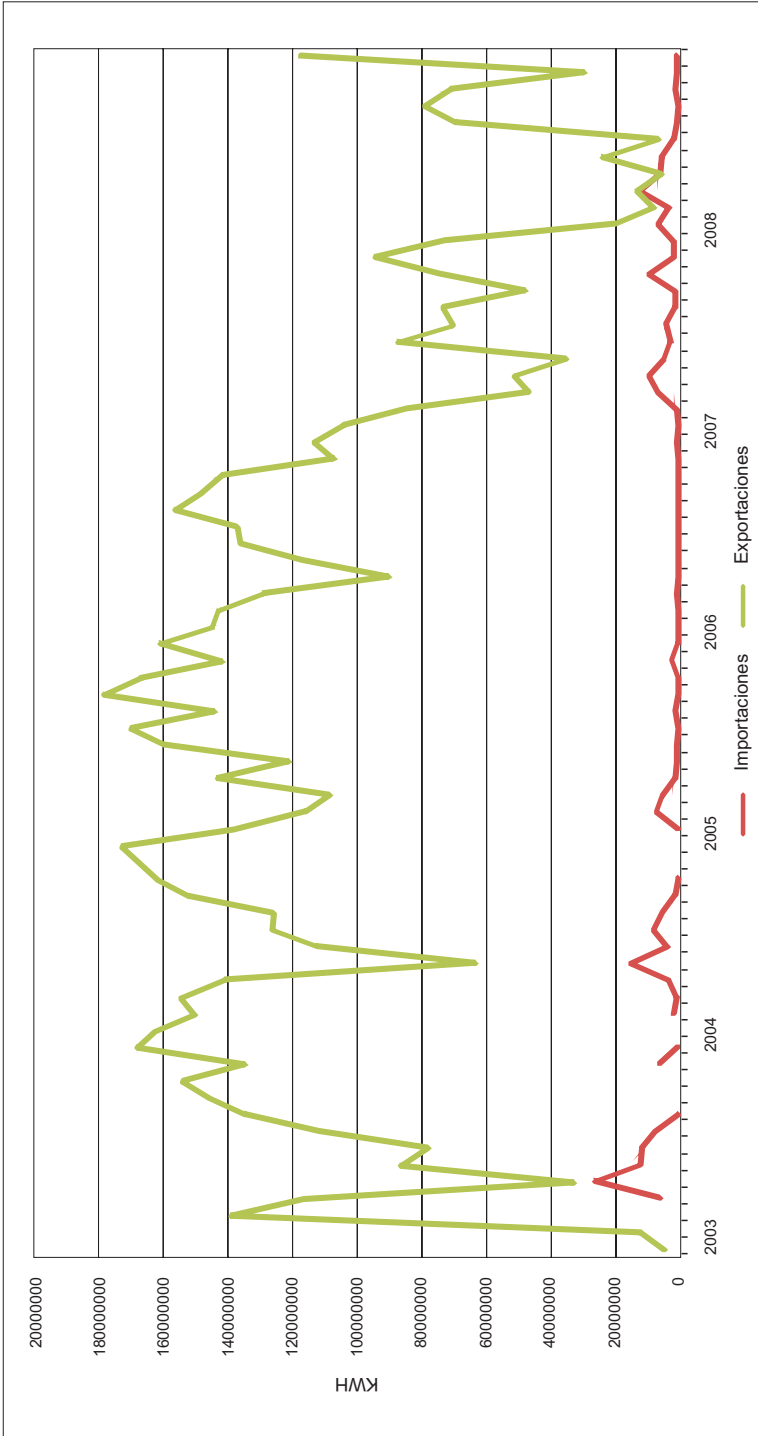
DEMANDA NACIONAL DE ENERGÍA MENSUAL, 2005-2010



Fuente: Upme. Datos suministrados por el Siel.

KWh: kilovatio hora: equivale a la energía desarrollada por una potencia de un kilovatio (kW) durante una hora, equivalente a 3,6 millones de julios.

GRÁFICA 4.3
IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE ENERGÍA A ECUADOR, 2000-2008



Fuente: Upme. Datos suministrados por el Siel.

GRÁFICA 4.4
 IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE ENERGÍA A VENEZUELA, 2000-2008



Fuente: Upme. Datos suministrados por el Siel.

TABLA 4.1
INDICADORES DE RESERVAS DE PETRÓLEO Y GAS, 2002-2008

INDICADOR	UNIDAD	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Crudo y gas remanente Ecopetrol	Mbpe	1.517	1.420	1.602	1.610	1.558	1.456	1.473
Crudo y gas remanente Ecopetrol + socios	Mbpe	2.384	2.261	2.223	2.165	2.131	2.021	2.066
Crudo y gas reposición reservas Ecopetrol	%	n.d.	58	88	83		33	110
Crudo y gas reposición reservas Ecopetrol + socios	%	-4	49	84	75		61	118
Crudo remanente propiedad Ecopetrol	Mbls	1.137	1.056	1.095	1.099	1.130	1.022	984,6
Crudo remanente Ecopetrol + socios	Mbls	1.632	1.542	1.478	1.453	1.468	1.355	1.361,6
Gas reservas probadas Ecopetrol	GPC	2.137	2.042	2.843	2.872	2.407	2.439	2.742
Gas reservas probadas Ecopetrol + socios	GPC	4.225	4.040	4.187	3.996	3.722	3.739	3.955
Gas reservas no probadas Ecopetrol	GPC	1.040	968	871	918	2.716	2.055	1.614
Gas reservas no probadas Ecopetrol + socios	GPC	2.048	1.909	1.710	1.779	3.016	2.437	1.973

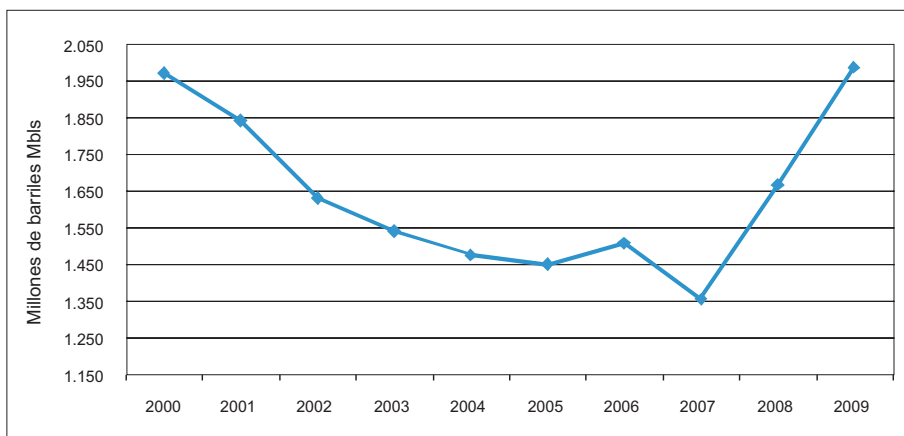
Fuente: Upme. Datos suministrados por el Sistema de Información de Petróleo y Gas de Colombia (SIPG), www.upme.gov.co
Mbpe: millones de barriles de petróleo equivalentes; Mbls: millones de barriles; GPC: gmagapiés cúbicos.

TABLA 4.2
RESERVAS PROBADAS DE CRUDO EN COLOMBIA, 2000-2009

AÑO	RESERVAS MBLs	PRODUCCIÓN MBLs	R/P AÑOS
2000	1.972	251	7,8
2001	1.842	221	8,4
2002	1.632	211	7,8
2003	1.542	197	7,8
2004	1.478	193	7,7
2005	1.453	192	7,6
2006	1.510	193	7,8
2007	1.358	194	7,0
2008	1.669	215	7,8
2009	1.988	245	8,1

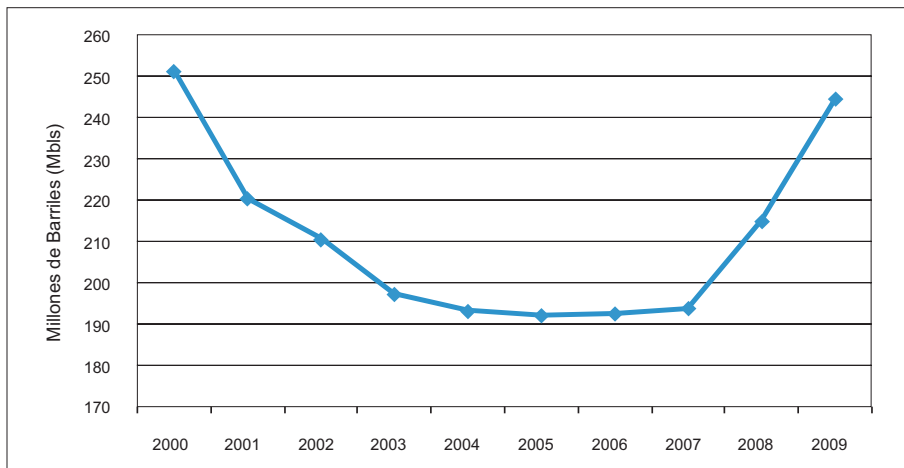
Fuente: Upme. Datos suministrados por el SIPG, con información de Ecopetrol 2000-2007 y Agencia Nacional de Hidrocarburos de Colombia, 2008 y 2009. www.upme.gov.co

GRÁFICA 4.5
RESERVAS PROBADAS DE CRUDO EN COLOMBIA, 2000-2009



Fuente: Upme. Datos suministrados por el SIPG, con información de Ecopetrol 2000-2007 y Agencia Nacional de Hidrocarburos de Colombia, 2008 y 2009. www.upme.gov.co

GRÁFICA 4.6
PRODUCCIÓN DE CRUDO EN COLOMBIA, 2000-2009



Fuente: Upme. Datos suministrados por el SIPG, con información de Ecopetrol 2000-2007 y Agencia Nacional de Hidrocarburos de Colombia, 2008 y 2009. www.upme.gov.co

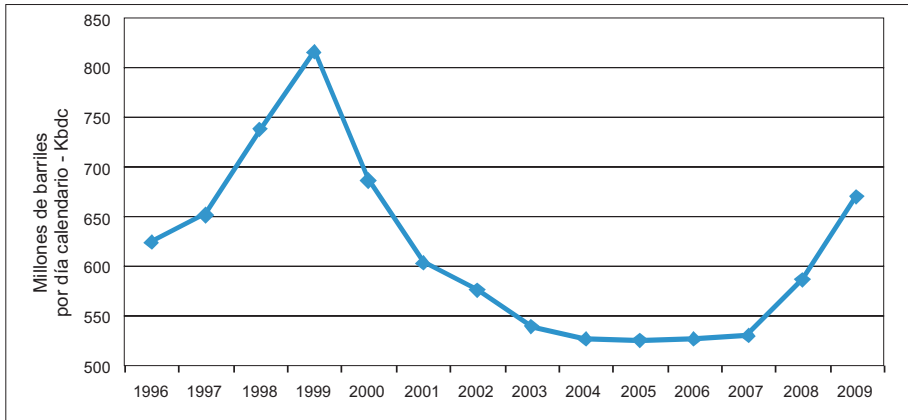
TABLA 4.3
INDICADORES DE EXPLORACIÓN HIDROCARBUROS, 2004-2009

INDICADOR	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Contratos	28	59	44	54	59	64
Sísmica (Km 2D Equiv.)	6.767	11.896	26.491	9.970	16.286	20.117
Pozos A-3	21	35	56	70	99	75

Fuente: Upme. Datos suministrados por el SIPG. www.upme.gov.co

Contratos: cantidad; Sísmica: kilómetros cuadrados equivalentes; Pozos A-3: cantidad.

GRÁFICA 4.7
PRODUCCIÓN PROMEDIO ANUAL DE CRUDO, 1996-2009



Fuente: Upme. Datos suministrados por el SIPG. www.upme.gov.co

Kbdc: miles de barriles por día calendario; Mbls: millones de barriles.

TABLA 4.4
DISTRIBUCIÓN HISTÓRICA DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL DE CRUDO
EN COLOMBIA, 1998-2009

AÑO	ECOPETROL		PRIVADA		TOTAL ECOPETROL	TOTAL PAÍS	TOTAL PRIVADA
	DIRECTA	PARTICIPACIÓN	ASOCIACIÓN	CONCESIÓN			
1998	115,9	373,2	248,8	16,5	489,1	754,4	265,3
1999	103	417,1	278	17,2	520,1	815,3	295,2
2000	122,6	327,7	218,5	18,2	450,3	687	236,7
2001	117,7	232,4	232,3	22	350,1	604,4	254,3
2002	98,4	228,6	230,7	20,3	327	578	251
2003	113,1	194,1	214,9	19,2	307,2	541,3	234,1
2004	122,1	185	205,4	16	307,1	528,5	221,4
2005	137,3	174,4	198,3	15,8	311,7	525,8	214,1
2006	146,2	170,2	206,2	5,6	316,4	528,2	211,8
2007	145,15	173,3	210,7	4,44	318,45	533,59	215,14
2008	148,3	179,5	215,8	5,8	327,8	549,4	221,6
2009					0	670,34	610,24

Fuente: Datos consolidados 1998-2009 por la Vicepresidencia de Producción de Ecopetrol. www.ecopetrol.com.co

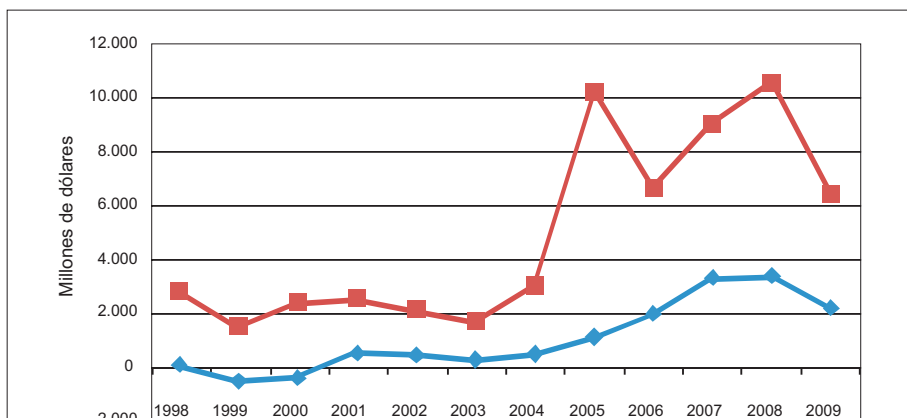
TABLA 4.5
INDICADORES DE REFINACIÓN HIDROCARBUROS, 2002-2008

INDICADOR	UNIDAD	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cargas a refinerías	Kbdc	285,8	299,6	305,6	296,3	312,2	309,9	310,1
Factor de utilización	%	77,4	81,2	82,1	84,1	83,9	82,6	85,4
Margen bruto de refinación	US\$/bl	5,18	7,24	9,06	11,37	8,89	10,4	4,47
Paradas no programadas	Días	1.706	1.066	567	348	500	418	236

Fuente: Upme. Datos suministrados por el SIPG. www.upme.gov.co
US\$/bl: dólares por barril.

GRÁFICA 4.8

EXPORTACIONES HISTÓRICAS DE PETRÓLEO Y DERIVADOS ANUALES COLOMBIA, 1998-2009



Fuente: cálculos del Dane, 2010. www.dane.gov.co

TABLA 4.6

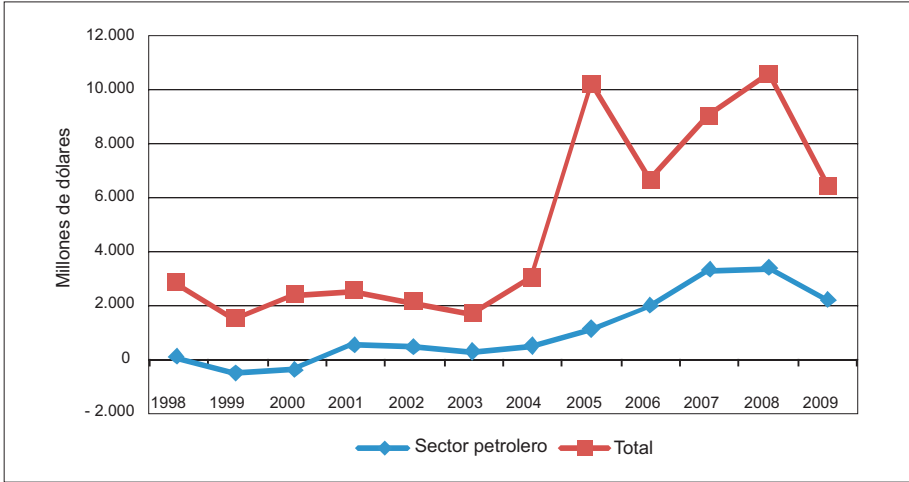
IMPORTACIONES HISTÓRICAS DE PETRÓLEO Y DERIVADOS ANUALES COLOMBIA, 1998-2009 (KPDC)

AÑO	A.C.P.M.	AVIGAS	FUEL OIL	GASOLEO	GASOLINA CORRIENTE	GASOLINA EXTRA	GLP	JPA	OTROS	PETRÓLEO	TOTAL
1998	0,02		0,12	0,85	0,19	28,61	0,07	0,18		0,96	31
1999	0,01		0,14		0,15	13,91	0,18	0,18		3,63	18,2
2000	0,22		1,2		0,13	3,94		0,17		3,77	9,44
2001	0,12		1,43		2,57			0,18		5,47	9,77
2002	1,91	0,09	0,78	0,66	2,38	0,91	0,09	0,15		3,5	10,46
2003	0,68		0,05	1,73	1,23	0,66		0,14		4,23	8,71
2004	1,46		0,07	0,76	0,52	0,63	0,03	0,12		3,49	7,06
2005	6,26		0,13	2,32	0,07		0,06	0,1		7,29	16,22
2006	4,06		0,11	1,97	0,02		0,01	0,08		7,91	14,16
2007	5,85	0,03	0,11						0,09	4,59	10,66
2008	21,1		0,08	1,15		0,25	0,37		0,06	0,97	23,98
2009	32,45		2,11		0,02		0,77				35,35

Fuente: datos consolidados 1998-2009 por la Gerencia de Comercio Internacional de Ecopetrol. Datos recopilados por el SIPG. www.upme.gov.co

KPDC: miles de pies cúbicos por día calendario; ACPM: aceite combustible para motores; GLP: Gas licuado de petróleo; JPA: cierto combustible de aviación.

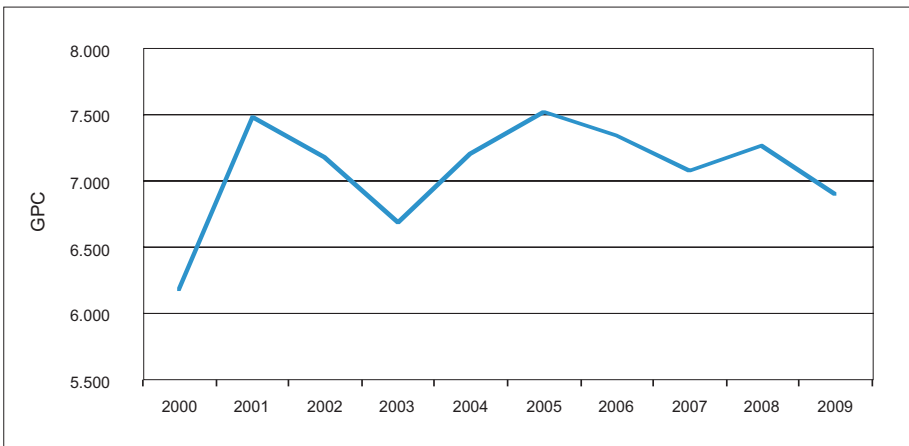
GRÁFICA 4.9
INVERSIÓN SECTOR PETROLERO EN COLOMBIA, 1998-2009



Fuente: Banco de la República de Colombia, datos suministrados por la Subgerencia de Estudios Económicos en su reporte sobre “Flujos de inversión extranjera directa en Colombia según actividad económica”, 2010. www.banrep.gov.co

Nota: el flujo de inversión reportado en balanza de pagos no coincide con la variación del saldo de registros, porque en la balanza se incorporan las estadísticas según la fecha de realización y no la de registro.

GRÁFICA 4.10
HISTÓRICO DE RESERVAS DE GAS NATURAL EN COLOMBIA, 2000-2009



Fuente: Upme. Datos suministrados por el SIPG. www.upme.gov.co

GPC: giga pies cúbicos.

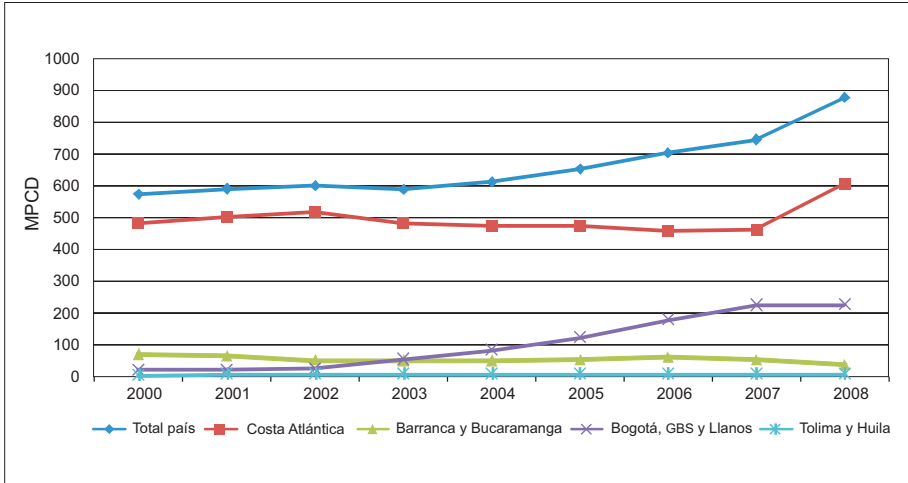
TABLA 4.7
PRODUCCIÓN DE GAS NATURAL EN COLOMBIA POR SECTORES, 2000-2009

REGIÓN	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Costa Atlántica	479	499	517	480	474	471	457	462	604
Guajira	468	489	508	473	469	467	450	459	569
Guapaje	11	10	9	7	5	4	4	3	0,2
Creciente									34
Otros Costa	0	0	0				3	1	1
Barranca y Bucaramanga	70	64	51	49	49	52	60	52	37
Payoa, Provincia, Cantagallo, Llanito, El Centro	70	64	51	49	49	52	60	52	18
Otros Magdalena medio									19
Bogotá, GBS y Llanos	21	21	25	53	82	122	177	223	224
Cusiana, Cupiagua	14	16	19	46	74	114	170	197	194
Apiay	7	5	6	7	8	8	8	12	9
Pauto Floreña								15	21
Otros Llanos									1
Tolima y Huila	3	6	6	7	7	7	7	6	8
Montañuelo	3	6	6	7	7	7	7	4	2
Otros Sur								2	5
Intercambios de Gas Natural	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Exportaciones a Venezuela									147
Ballenas - C. Atlántica	357	345	343	314	318	317	323	319	262
Ballenas - Interior	112	142	160	146	138	139	118	147	160
Sistemas aislados								15	23
Cerrito									1
Pauto Floreña								15	21
Otros Llanos									1

Fuente: Upme. Datos suministrados por el SIRG. www.upme.gov.co

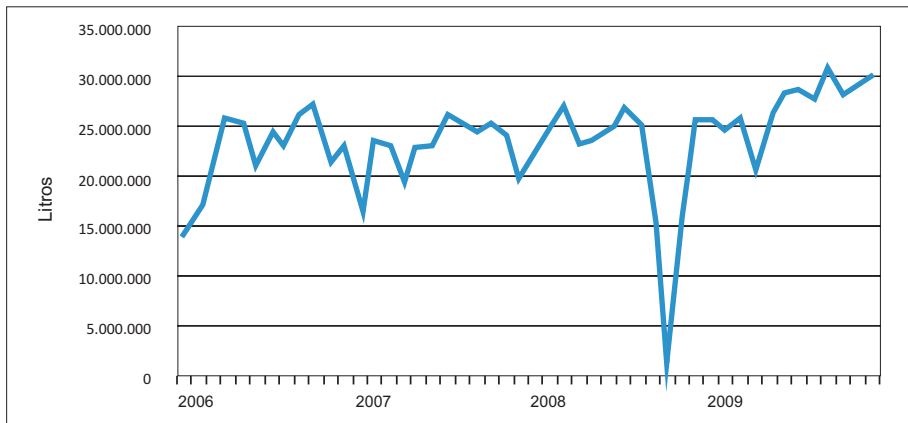
MPCD: millones de pies cúbicos por día.

GRÁFICA 4.11
 PRODUCCIÓN DE GAS NATURAL EN COLOMBIA POR SECTORES, 2000-2008



Fuente: Upme. Datos suministrados por el SIPG. www.upme.gov.co

GRÁFICA 4.12
 PRODUCCIÓN MENSUAL DE ALCOHOL CARBURANTE EN COLOMBIA, 2006-2009



Fuente: Upme. Datos suministrados por el SIPG. www.upme.gov.co

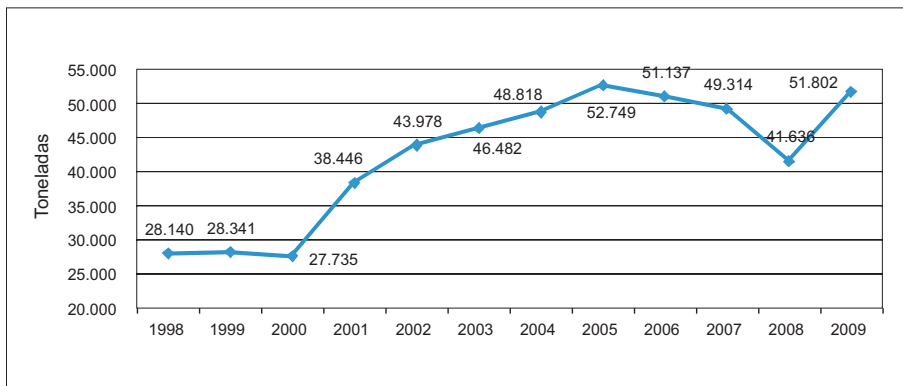
TABLA 4.8
PRODUCCIÓN MINERA EN COLOMBIA. ALGUNOS PRODUCTOS, 1998-2009 (TONELADAS)

AÑO	NIQUEL FERRONIQUEL	HIERRO	COBRE	SAL	ORO KILOGRAMOS	PLATA KILOGRAMOS	PLATINO KILOGRAMOS	ESMERALDAS MILES KILATES
1998	28.140	525.825	8.978	496.103	18.811	5.218	411	9.360
1999	28.341	576.414	10.089	461.366	34.599	7.593	488	6.800
2000	27.735	660.109	9.501	459.878	37.018	7.970	339	8.453
2001	38.446	636.837	9.243	568.437	21.813	7.242	673	5.499
2002	43.978	688.106	8.526	527.337	20.823	6.986	661	5.391
2003	46.482	625.002	7.270	443.513	46.515	9.511	841	8.963
2004	48.818	587.222	7.840	526.064	37.739	8.542	1.209	9.825
2005	52.749	607.559	8.756	644.919	35.786	7.142	1.082	6.746
2006	51.137	644.151	2.902	637.875	15.683	8.399	1.438	5.734
2007	49.314	623.930	4.196	513.647	15.482	9.765	1.526	3.389
2008	41.636	473.273	5.248	631.631	34.321	9.162	1.370	2.122
2009	51.802	280.772	5.687	612.129	47.838	10.827	929	2.945

Fuente: gráfica consolidada con información de Ministerio de Minas y Energía, Ecocarbón, Minercol, Ingeominas, IFI Concesión Salinas, Miner S. A., Acerías Paz del Río, Banco de la República, Mineralco, Minercol-2010.

GRÁFICA 4.13

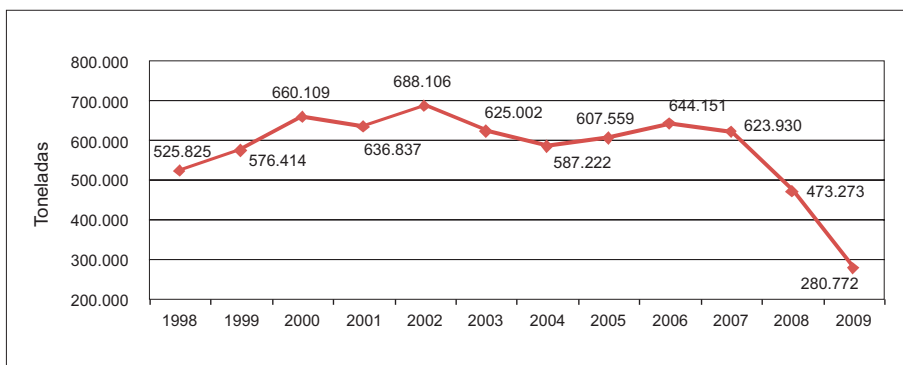
PRODUCCIÓN DE FERRÓNQUEL Y NÍQUEL EN COLOMBIA, 1998-2009



Fuente: gráfica consolidada con información de Ministerio de Minas y Energía, Ecocarbón, Minercol, Ingeominas, IFI Concesión Salinas, Miner S. A., Acerías Paz del Río, Banco de la República, Mineralco, Minercol-2010.

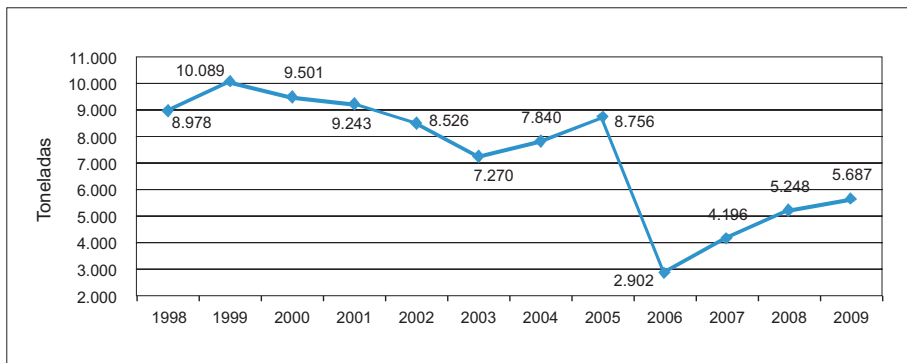
GRÁFICA 4.14

PRODUCCIÓN DE HIERRO EN COLOMBIA, 1998-2009



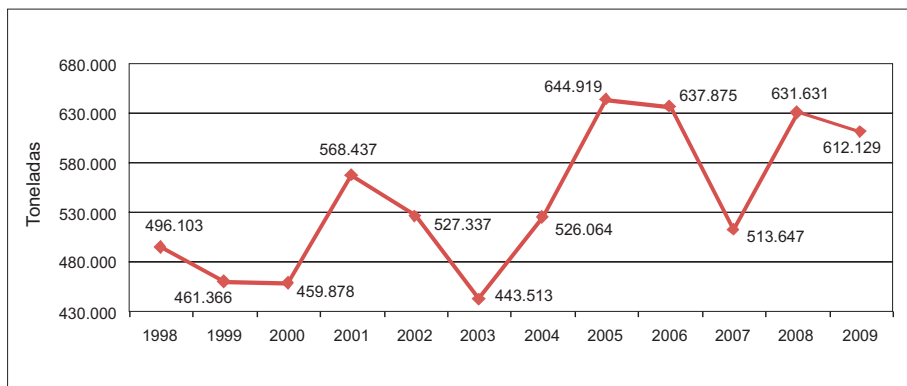
Fuente: gráfica consolidada con información de Ministerio de Minas y Energía, Ecocarbón, Minercol, Ingeominas, IFI Concesión Salinas, Miner S. A., Acerías Paz del Río, Banco de la República, Mineralco, Minercol-2010.

GRÁFICA 4.15
PRODUCCIÓN DE COBRE EN COLOMBIA, 1998-2009)



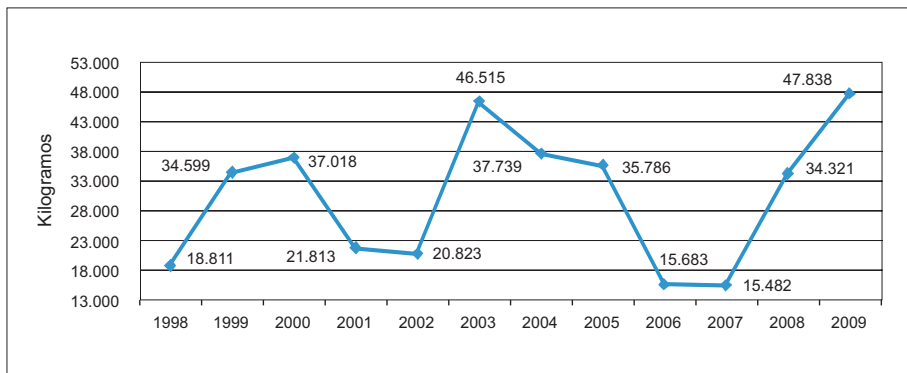
Fuente: gráfica consolidada con información de Ministerio de Minas y Energía, Ecocarbón, Minercol, Ingeominas, IFI Concesión Salinas, Miner S. A., Acerías Paz del Río, Banco de la República, Mineralco, Minercol-2010.

GRÁFICA 4.16
PRODUCCIÓN DE SAL EN COLOMBIA, 1998-2009



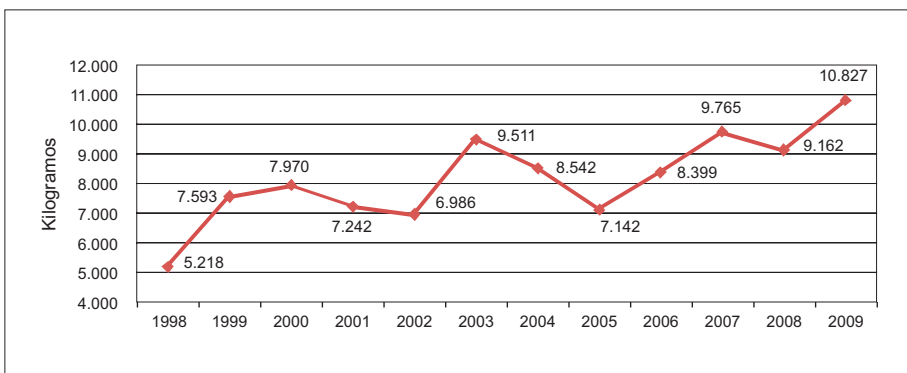
Fuente: gráfica consolidada con información de: Ministerio de Minas y Energía, Ecocarbón, Minercol, Ingeominas, IFI Concesión Salinas, Miner S.A., Acerías Paz del Río, Banco de la República, Mineralco, Minercol-2010.

GRÁFICA 4.17
PRODUCCIÓN DE ORO EN COLOMBIA, 1998-2009



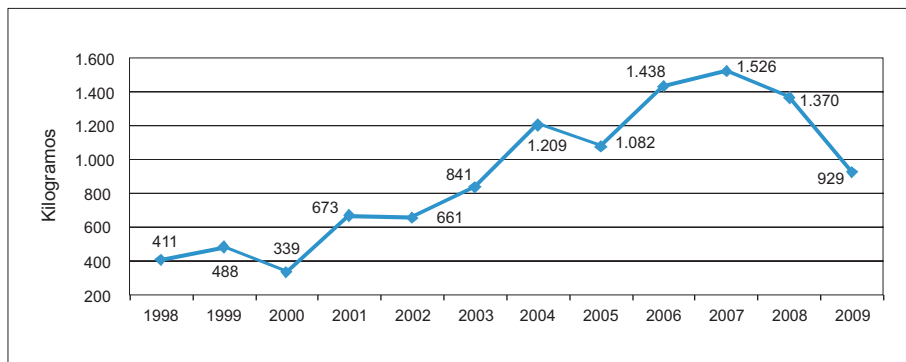
Fuente: gráfica consolidada con información de Ministerio de Minas y Energía, Ecocarbón, Minercol, Ingeominas, IFI Concesión Salinas, Miner S. A., Acerías Paz del Río, Banco de la República, Mineralco, Minercol-2010.

GRÁFICA 4.18
PRODUCCIÓN DE PLATA EN COLOMBIA, 1998-2009



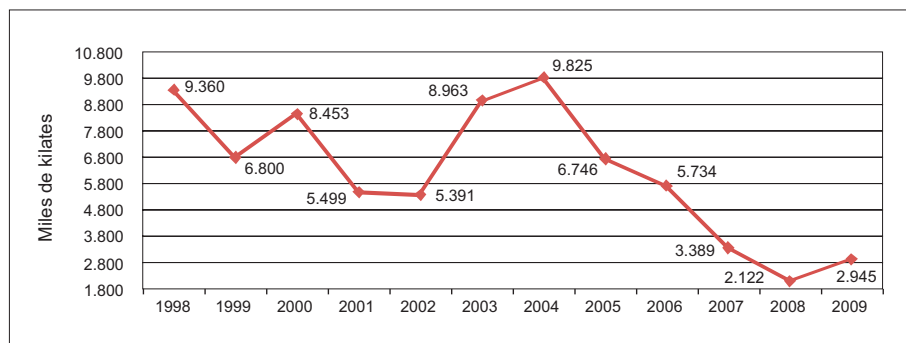
Fuente: gráfica consolidada con información de Ministerio de Minas y Energía, Ecocarbón, Minercol, Ingeominas, IFI Concesión Salinas, Miner S. A., Acerías Paz del Río, Banco de la República, Mineralco, Minercol-2010.

GRÁFICA 4.19
PRODUCCIÓN DE PLATINO EN COLOMBIA, 1998-2009



Fuente: gráfica consolidada con información de Ministerio de Minas y Energía, Ecocarbón, Minercol, Ingeominas, IFI Concesión Salinas, Miner S. A., Acerías Paz del Río, Banco de la República, Mineralco, Minercol-2010.

GRÁFICA 4.20
PRODUCCIÓN DE ESMERALDAS EN COLOMBIA, 1998-2009



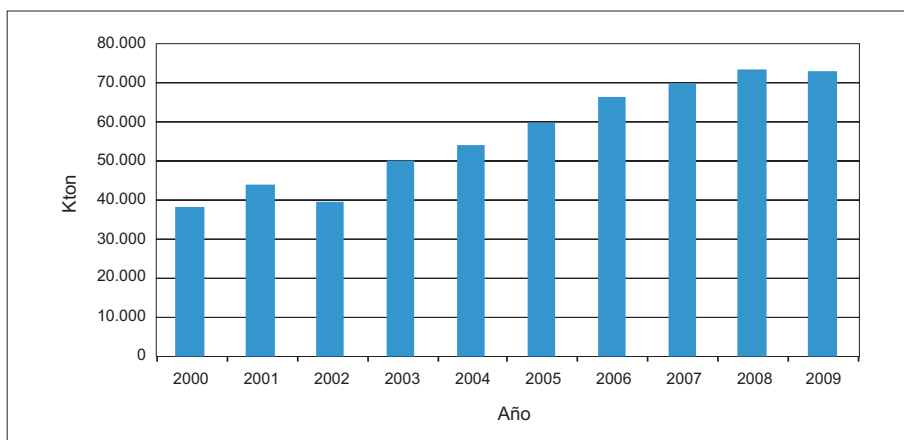
Fuente: gráfica consolidada con información de Ministerio de Minas y Energía, Ecocarbón, Minercol, Ingeominas, IFI Concesión Salinas, Miner S. A., Acerías Paz del Río, Banco de la República, Mineralco, Minercol-2010.

TABLA 4.9
PRODUCCIÓN DE CARBÓN EN COLOMBIA, 2000-2009

AÑO	KTON
2000	38.242
2001	43.911
2002	39.484
2003	50.028
2004	53.888
2005	59.675
2006	66.192
2007	69.902
2008	73.502
2009	72.807

Fuente: gráfica consolidada con información de Ministerio de Minas y Energía, Ecocarbón, Minercol, Ingeominas, Minercol-2010.

GRÁFICA 4.21
PRODUCCIÓN DE CARBÓN EN COLOMBIA, 2000-2009



Fuente: gráfica consolidada con información de Ministerio de Minas y Energía, Ecocarbón, Minercol, Ingeominas, Minercol-2010.

TABLA 4.10
POSICIONAMIENTO DE COLOMBIA. PRODUCCIÓN DE MINERALES, 2004-2008

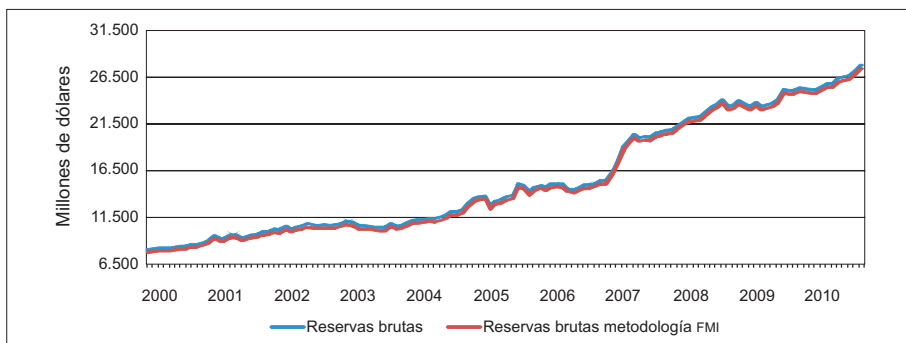
MINERAL	POSICIÓN								PAÍS LÍDER							
	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008	
Oro (kg)	15 de 90	17 de 90	20 de 90	22 de 90	19 de 91	Sudáfrica	Sudáfrica	Sudáfrica	China	China	Sudáfrica	Sudáfrica	Sudáfrica	China	China	
Plata (kg)	37 de 61	36 de 61	43 de 61	38 de 61	38 de 56	Méjico	Perú	Perú	Perú	Perú	Sudáfrica	Sudáfrica	Sudáfrica	Perú	Perú	
Platino (kg)	6 de 12	6 de 12	7 de 12	7 de 12	7 de 12	Sudáfrica	Sudáfrica	Sudáfrica	Sudáfrica	Sudáfrica	Sudáfrica	Sudáfrica	Sudáfrica	Sudáfrica	Sudáfrica	
Sal	33 de 104	34 de 104	35 de 104	37 de 104	38 de 103	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	
Azufre	24 de 48	30 de 48	42 de 48	42 de 48	43 de 47	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	
Cobre (ton)	40 de 51	41 de 51	48 de 51	49 de 51	47 de 51	Chile	Chile	Chile	Chile	Chile	Chile	Chile	Chile	Chile	Chile	
Hierro (ton)	29 de 47	31 de 47	29 de 47	28 de 47	31 de 47	Brasil	Brasil	Brasil	China	China	China	China	China	China	China	
Níquel (ton)	8 de 25	8 de 25	6 de 25	6 de 25	7 de 25	Rusia (Asia)	Rusia (Asia)	Rusia (Asia)	Rusia (Asia)	Rusia (Asia)	Rusia (Asia)	Rusia (Asia)	Rusia (Asia)	Rusia (Asia)	Canada	
Carbon térmico	11 de 56	10 de 56	10 de 56	10 de 56	9 de 56	China	China	China	China	China	China	China	China	China	China	
Coque	-	-	18 de 20	18 de 20	16 de 21	China	China	China	China	China	China	China	China	China	China	
Asbestos	11 de 11	11 de 11	8 de 11	8 de 11	7 de 10	Rusia (Europa)	Rusia (Europa)	Rusia (Europa)	Rusia (Europa)	Rusia (Europa)	Rusia (Europa)	Rusia (Europa)	Rusia (Europa)	Rusia (Europa)	Rusia (Europa)	
Barita	40 de 40	39 de 40	30 de 40	31 de 40	26 de 35	China	China	China	China	China	China	China	China	China	China	
Bentonita	32 de 45	32 de 45	33 de 45	33 de 45	33 de 44	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	
Feldespato	16 de 49	18 de 49	21 de 49	23 de 49	24 de 49	Italia	Rep. Fed. Alemania	Italia	Italia	Italia	Italia	Italia	Italia	Italia	Italia	
Yeso	21 de 78	22 de 78	28 de 78	30 de 78	31 de 77	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	
Caolín	13 de 56	14 de 56	19 de 56	22 de 56	23 de 54	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	
Magnesita	18 de 22	18 de 22	18 de 22	18 de 22	17 de 23	China	China	China	China	China	China	China	China	China	China	
Fosfato	28 de 36	28 de 36	28 de 36	29 de 36	29 de 36	Marruecos	Marruecos	Marruecos	Marruecos	Marruecos	Marruecos	Marruecos	Marruecos	Marruecos	Marruecos	
Talco	21 de 39	21 de 39	24 de 39	26 de 39	26 de 39	China	China	China	China	China	China	China	China	China	China	

Fuente: World Mining Data, 2009, L. Weber G. Zsak C. Reichl M. Schatz, Vol. 24, Viena, 2009, pp. 187-232 (Producción 2006-2007) y tomado del Anuario Estadístico Minero, publicado por la Unidad de Planeación Minero Energética de Colombia (Upme). www.upme.gov.co

ANEXO 5. FINANZAS PÚBLICAS

GRÁFICA 5.1

RESERVAS INTERNACIONALES BRUTAS DE COLOMBIA, 2000-2010

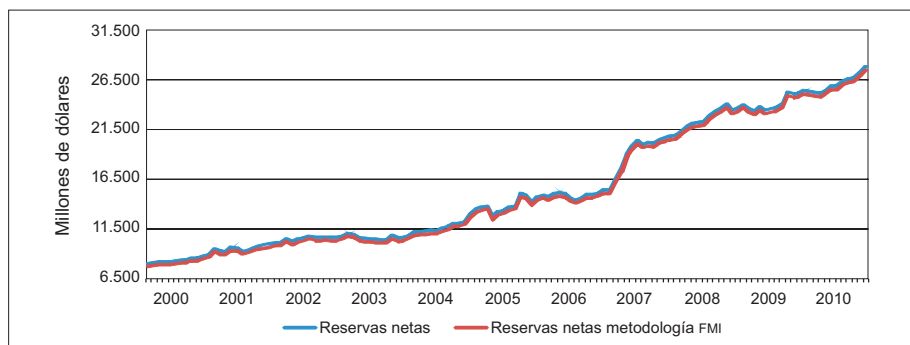


Fuente: Banco de la República de Colombia, Departamento de Cambios Internacionales. Consultado en la sección de series estadísticas-Sector extern. www.banrep.gov.co

Nota Banrep: a partir de octubre de 2000 se incluyen como pasivos de corto plazo los intereses sobre asignaciones de derechos especiales giro y los pasivos por administración y custodia de fondos en el exterior. A partir de octubre de 2008 y siguiendo los criterios metodológicos establecidos en el Manual de balanza de pagos del FMI.

GRÁFICA 5.2

RESERVAS INTERNACIONALES NETAS DE COLOMBIA, 2000-2010



Fuente: Banco de la República de Colombia, Departamento de Cambios Internacionales. Consultada la sección de series estadísticas-Sector externo. www.banrep.gov.co

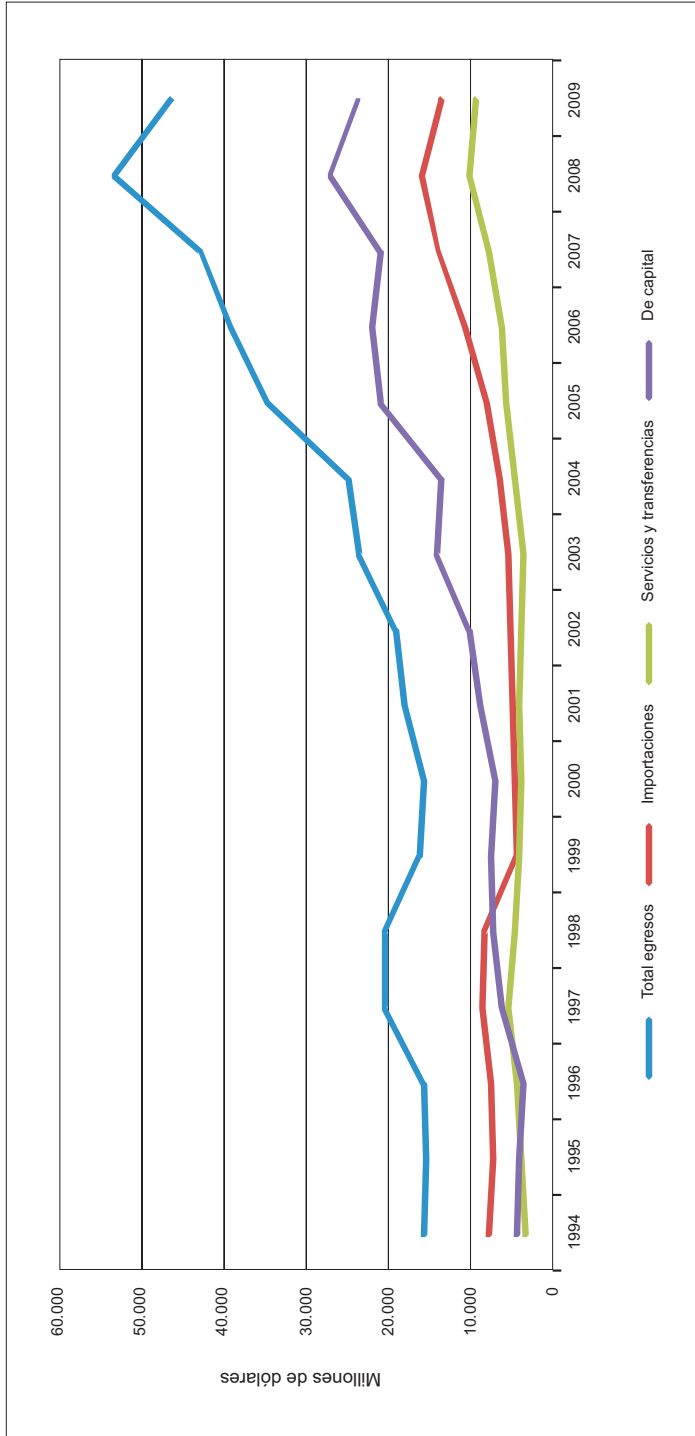
Nota Banrep: a partir de octubre de 2000 se incluyen como pasivos de corto plazo los intereses sobre asignaciones de derechos especiales giro y los pasivos por administración y custodia de fondos en el exterior. A partir de octubre de 2008 y siguiendo los criterios metodológicos establecidos en el Manual de balanza de pagos del FMI.

TTABLA 5.1
BALANZA CAMBIARIA DE COLOMBIA-EGRESOS SECTOR EXTERNO, 1994-2009

AÑO	EGRESOS					DE CAPITAL
	TOTAL EGRESOS	CORRIENTES			SERVICIOS Y TRANSFERENCIAS	
		SUBTOTAL (IMPORTACIONES + SERVICIOS Y TRANSFERENCIAS)	IMPORTACIONES			
1994	15.863	11.295	7.800		3.494	4.569
1995	15.545	11.428	7.361		4.066	4.117
1996	15.870	12.164	7.583		4.581	3.706
1997	20.524	14.120	8.601		5.519	6.404
1998	20.601	13.153	8.241		4.912	7.448
1999	16.236	8.685	4.391		4.295	7.551
2000	15.753	8.685	4.599		4.086	7.069
2001	18.157	9.104	4.921		4.183	9.053
2002	19.275	9.115	5.131		3.984	10.160
2003	23.596	9.276	5.465		3.811	14.320
2004	25.044	11.263	6.519		4.743	13.782
2005	34.826	13.769	7.964		5.806	21.057
2006	39.310	17.167	10.705		6.462	22.143
2007	42.919	21.887	13.828		8.059	21.032
2008	53.415	26.332	15.991		10.341	27.083
2009	46.690	23.063	13.490		9.573	23.628

Fuente: Banco de la República de Colombia, Departamento de Cambios Internacionales. Consultada la sección de series estadísticas-Sector externo. www.banrep.gov.co
Nota: no incluye cuentas de compensación.

GRÁFICA 5.3
BALANZA CAMBIARIA DE COLOMBIA-EGRESOS SECTOR EXTERNO, 1994-2009



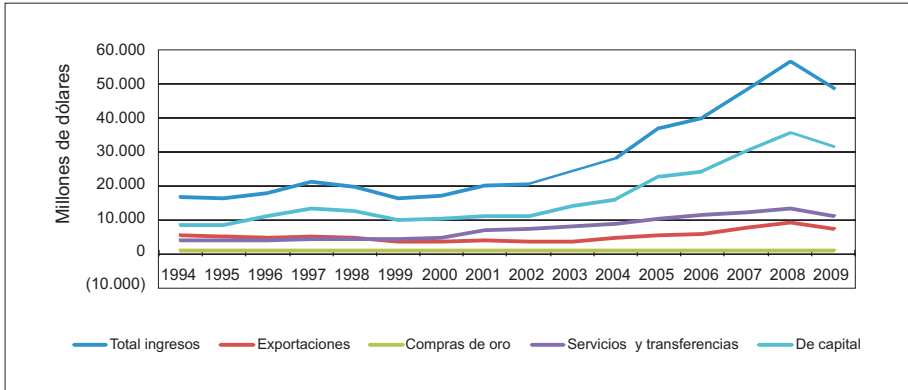
Fuente: Banco de la República de Colombia, Departamento de Cambios Internacionales. Consultada la sección de series estadísticas. Sector externo. www.banrep.gov.co

TABLA 5.2
BALANZA CAMBIARIA DE COLOMBIA-INGRESOS SECTOR EXTERNO, 1994-2009

AÑO	INGRESOS CORRIENTES					DE CAPITAL
	TOTAL INGRESOS	SUBTOTAL (EXPORTACIONES + COMPRAS DE ORO + SERV. Y TRANSFERENCIAS)	EXPORTACIONES	COMPRAS DE ORO	SERVICIOS Y TRANSFERENCIAS	
1994	15.925	8.159	4.629	266	3.264	7.766
1995	15.668	7.820	4.362	97	3.360	7.848
1996	17.383	6.937	3.699	18	3.219	10.446
1997	20.512	7.745	4.134	(1)	3.612	12.767
1998	19.270	7.479	3.744	(0)	3.735	11.791
1999	15.804	6.627	2.907	(1)	3.721	9.177
2000	16.419	6.730	2.718	0	4.012	9.689
2001	19.458	9.118	2.972	0	6.145	10.340
2002	19.713	9.390	2.780	0	6.610	10.323
2003	23.671	10.079	2.748	0	7.331	13.592
2004	27.639	12.080	3.853	0	8.227	15.559
2005	36.519	14.320	4.468	0	9.853	22.199
2006	39.585	15.780	5.129	0	10.650	23.805
2007	48.054	18.285	6.847	0	11.438	29.769
2008	56.452	21.225	8.505	0	12.721	35.226
2009	48.416	17.197	6.699	0	10.497	31.219

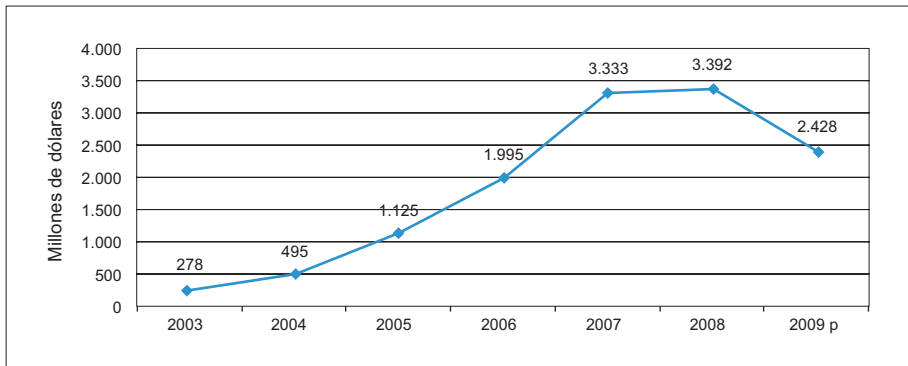
Fuente: Banco de la República de Colombia, Departamento de Cambios Internacionales. Consultada la sección de series estadísticas-Sector externo. www.banrep.gov.co

GRÁFICA 5.4
BALANZA CAMBIARIA DE COLOMBIA-INGRESOS SECTOR EXTERNO, 1994-2009



Fuente: Banco de la República de Colombia, Departamento de Cambios Internacionales. Consultada la sección de series estadísticas-Sector externo. www.banrep.gov.co

GRÁFICA 5.5
EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN COLOMBIA-SECTOR PETROLERO, 2003-2009

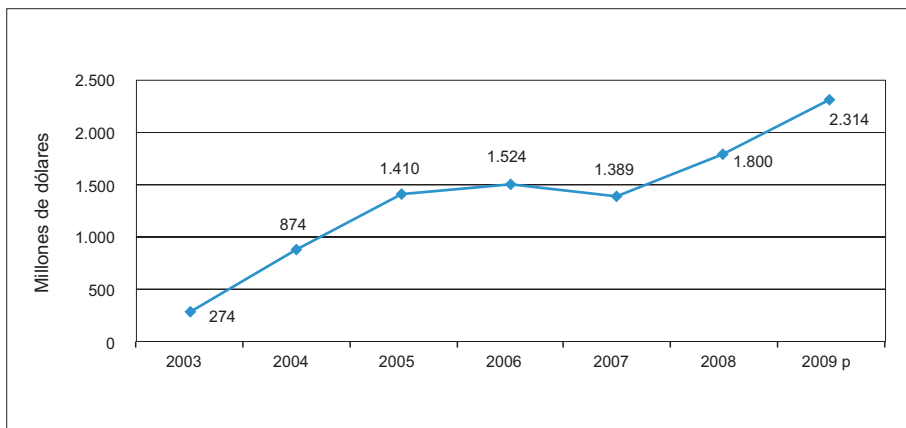


Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos y Departamento de Cambios Internacionales, registrado en la tabla "Flujo de inversión extranjera directa en Colombia según balanza de pagos", 2010. www.banrep.gov.co

Nota Banrep: datos 2003 y 2004, provisionales; datos 2005 a 2009, preliminares.

GRÁFICA 5.6

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DE ESTADOS UNIDOS EN COLOMBIA, 2003-2009

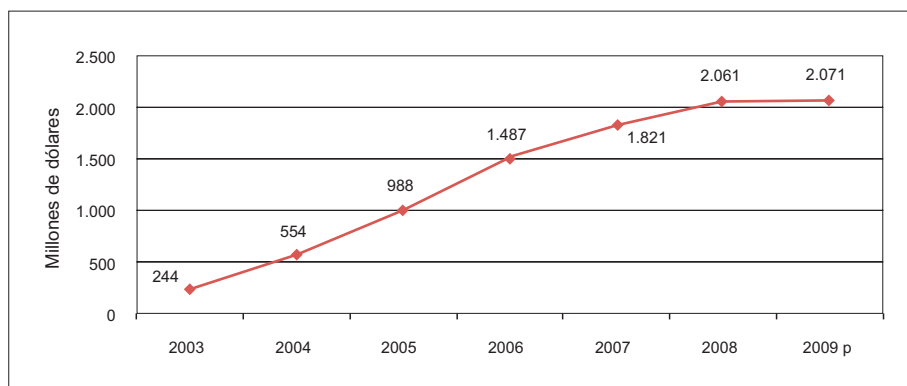


Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos y Departamento de Cambios Internacionales, registrado en la tabla “Flujo de inversión extranjera directa en Colombia según balanza de pagos”, 2010. www.banrep.gov.co

Nota Banrep: datos 2003 y 2004, provisionales; datos 2005 a 2009, preliminares.

GRÁFICA 5.7

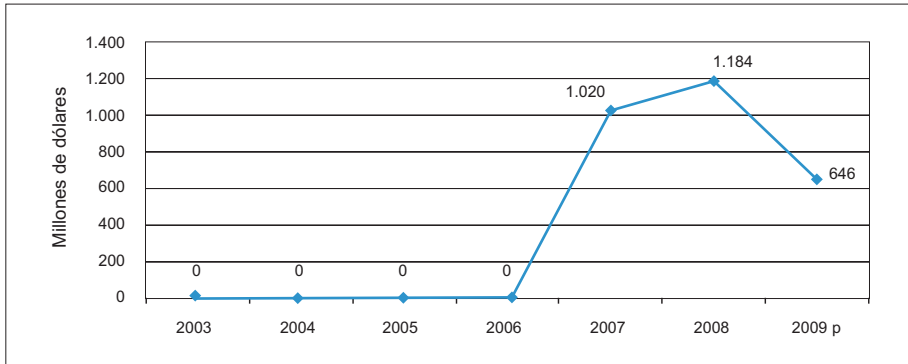
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DE REINVERSIÓN UTILIDADES EN COLOMBIA, 2003-2009



Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos y Departamento de Cambios Internacionales, registrado en la tabla “Flujo de inversión extranjera directa en Colombia según balanza de pagos”, 2010. www.banrep.gov.co

Nota Banrep: datos 2003 y 2004, provisionales; datos 2005 a 2009, preliminares.

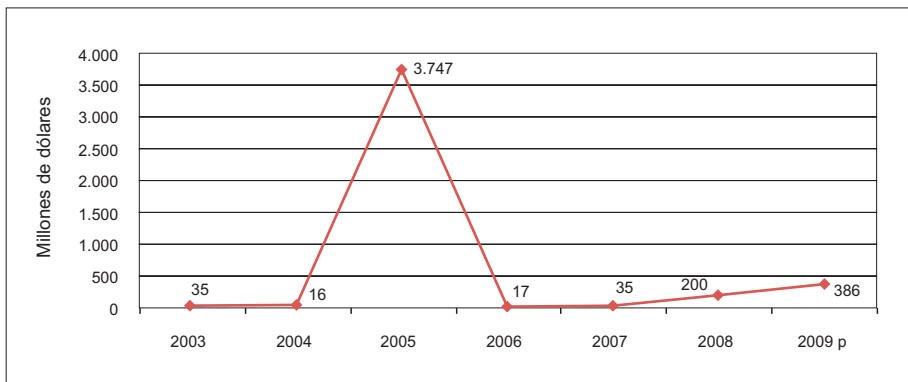
GRÁFICA 5.8
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DE ANGUILLA EN COLOMBIA, 2003-2009



Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos y Departamento de Cambios Internacionales, registrado en la tabla “Flujo de inversión extranjera directa en Colombia según balanza de pagos”, 2010. www.banrep.gov.co

Nota Banrep: datos 2003 y 2004, provisionales; datos 2005 a 2009, preliminares.

GRÁFICA 5.9
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DE INGLATERRA EN COLOMBIA, 2003-2009

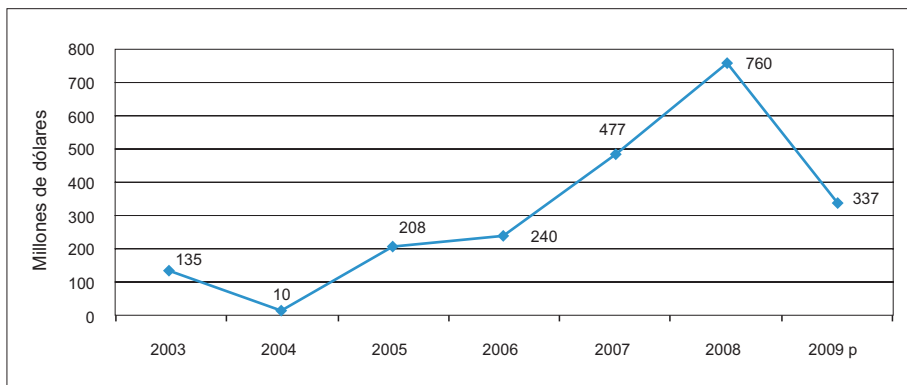


Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos y Departamento de Cambios Internacionales, registrado en la tabla “Flujo de inversión extranjera directa en Colombia según balanza de pagos”, 2010. www.banrep.gov.co

Nota Banrep: datos 2003 y 2004, provisionales; datos 2005 a 2009, preliminares.

GRÁFICA 5.10

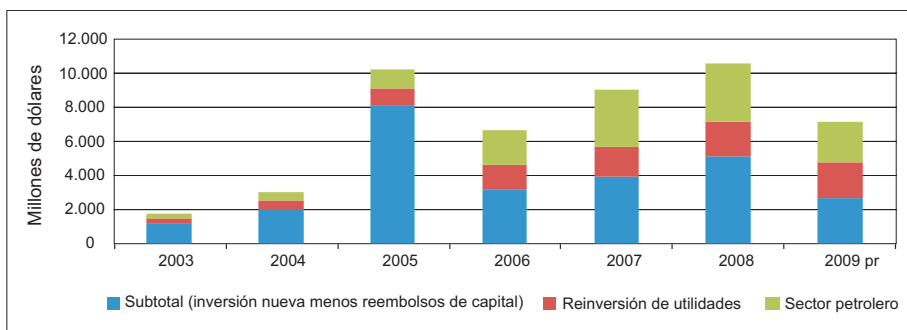
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DE PANAMÁ EN COLOMBIA, 2003-2009



Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos y Departamento de Cambios Internacionales, registrado en la tabla “Flujo de inversión extranjera directa en Colombia según balanza de pagos”, 2010. www.banrep.gov.co

Nota Banrep: datos 2003 y 2004, provisionales; datos 2005 a 2009 preliminares.

GRÁFICA 5.11

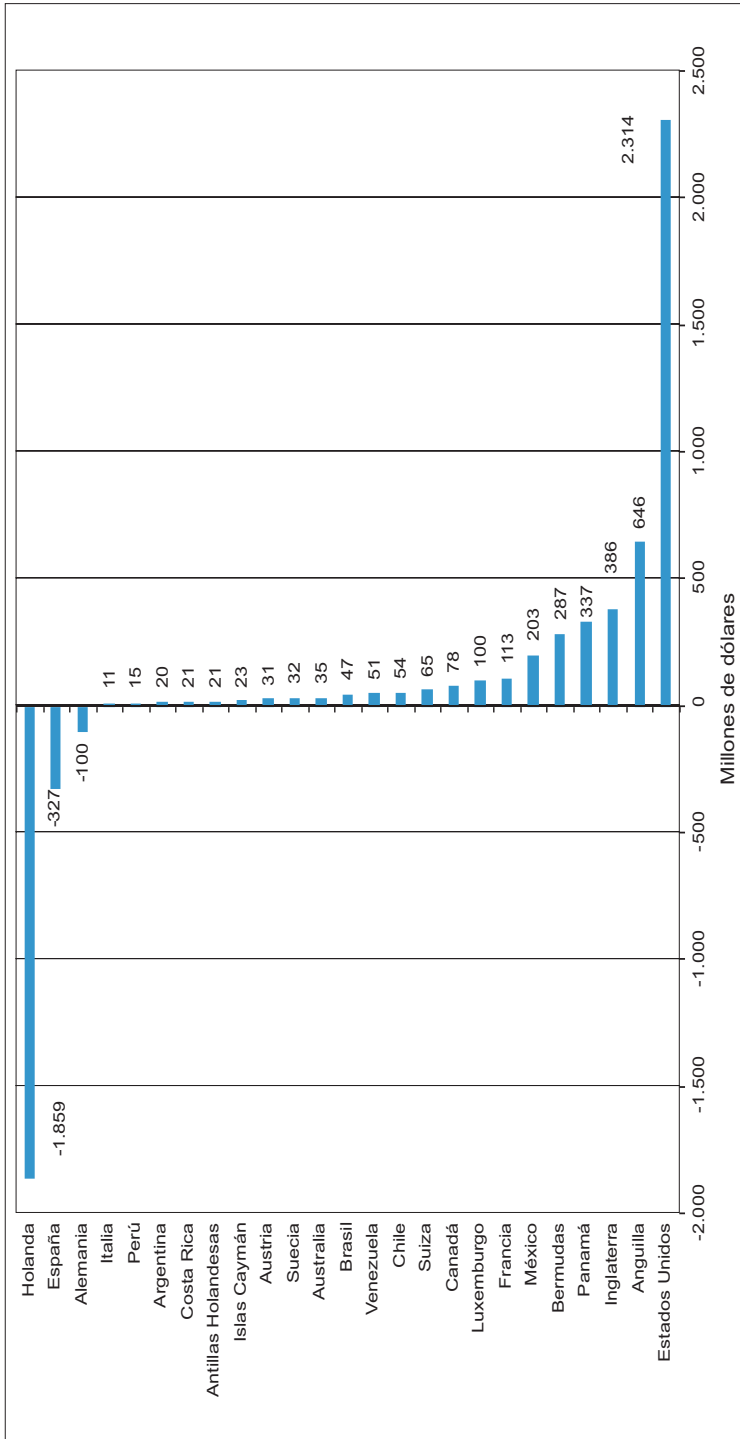
EVOLUCIÓN IED SEGÚN NUEVA, REINVERSIÓN DE UTILIDADES
O SECTOR PETROLERO, 2003-2009

Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos y Departamento de Cambios Internacionales, registrado en la tabla “Flujo de inversión extranjera directa en Colombia según balanza de pagos”, 2010. www.banrep.gov.co

IED: Inversión extranjera directa

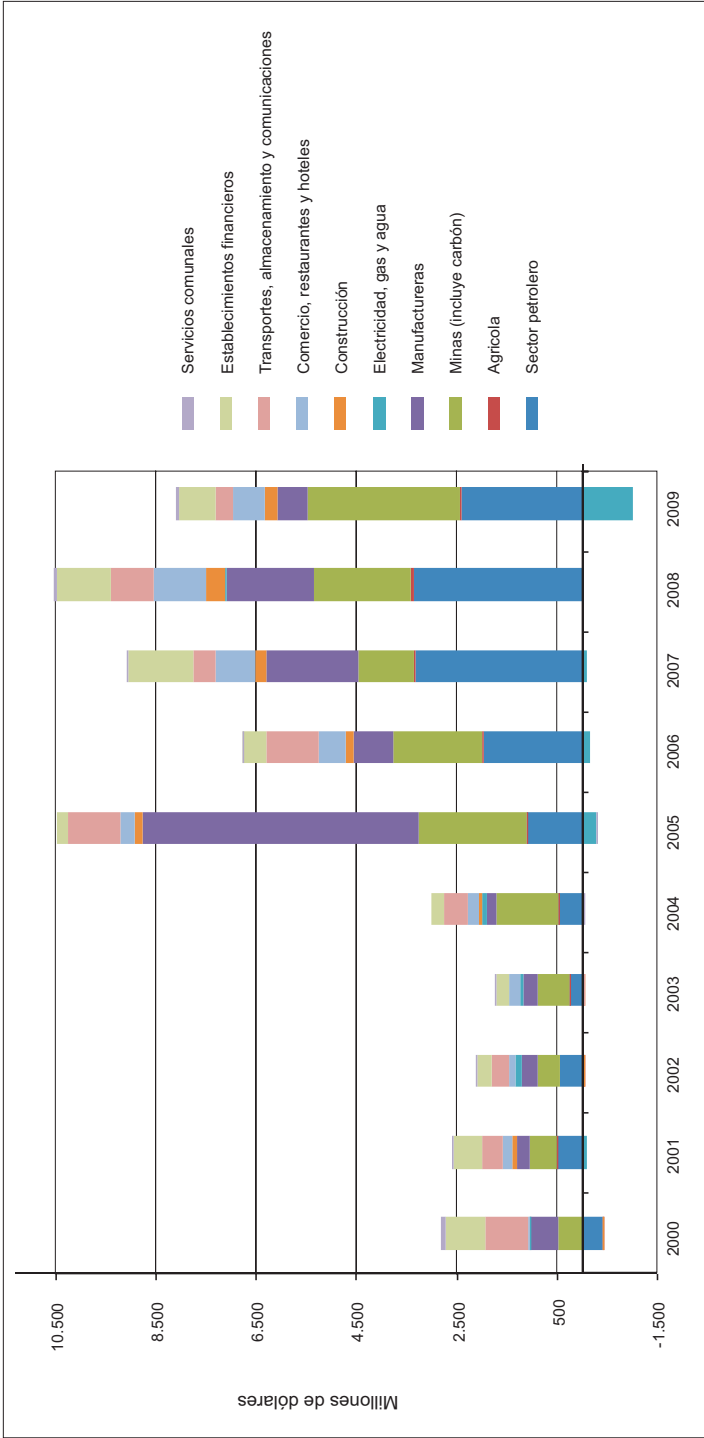
Nota Banrep: datos 2003 y 2004, provisionales; datos 2005 a 2009, preliminares.

GRÁFICA 5.12
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN COLOMBIA POR PAÍS DE ORIGEN, 2009



Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos y Departamento de Cambios Internacionales, registrado en la tabla "Flujo de inversión extranjera directa en Colombia según balanza de pagos", 2010. www.banrep.gov.co
Nota Banrep: datos 2003 y 2004, provisionales; datos 2005 a 2009, preliminares.

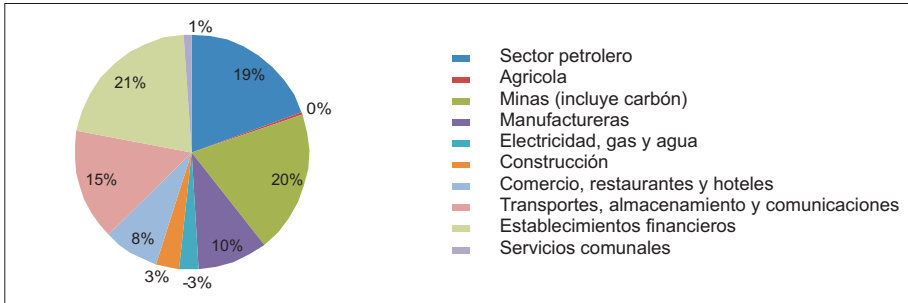
GRÁFICA 5.13
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN COLOMBIA SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA - BALANZA DE PAGOS, 2000-2009



Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos y Departamento de Cambios Internacionales, registrado en la tabla "Flujo de inversión extranjera directa en Colombia según balanza de pagos", 2010. www.banrep.gov.co
 Nota Banrep: datos 2003 y 2004, provisionales; datos 2005 a 2009, preliminares.

GRÁFICA 5.14

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN COLOMBIA SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2001

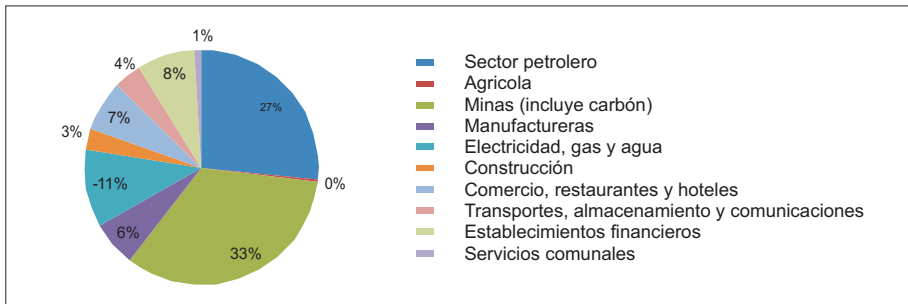


Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos y Departamento de Cambios Internacionales, registrado en la tabla “Flujo de inversión extranjera directa en Colombia según balanza de pagos”, 2010. www.banrep.gov.co

Nota Banrep: datos 2003 y 2004, provisionales; datos 2005 a 2009, preliminares.

GRÁFICA 5.15

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN COLOMBIA SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2009

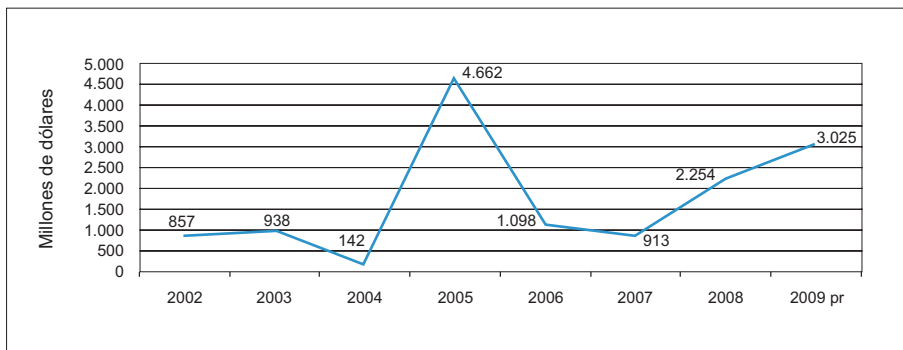


Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos y Departamento de Cambios Internacionales, registrado en la tabla “Flujo de inversión extranjera directa en Colombia según balanza de pagos”, 2010. www.banrep.gov.co

Nota Banrep: datos 2003 y 2004, provisionales; datos 2005 a 2009, preliminares.

GRÁFICA 5.16

EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN DIRECTA DE COLOMBIA EN EL EXTERIOR, 2000-2009

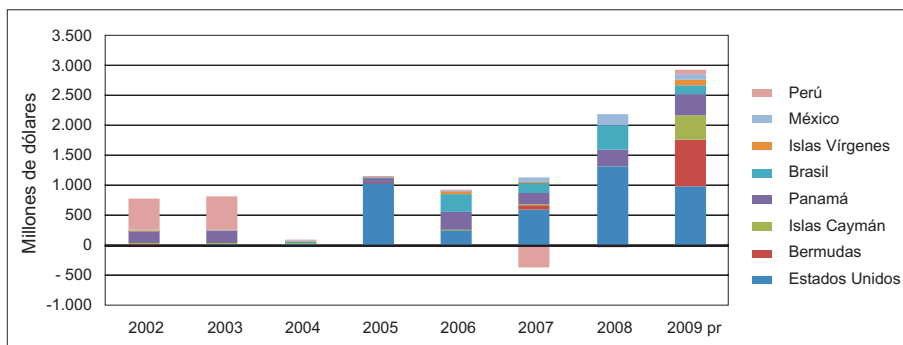


Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos y Departamento de Cambios Internacionales, registrado en la tabla "Flujo de inversión directa de Colombia en el exterior", 2010. www.banrep.gov.co

Nota Banrep: datos 2003 y 2004, provisionales; datos 2005 a 2009, preliminares.

GRÁFICA 5.17

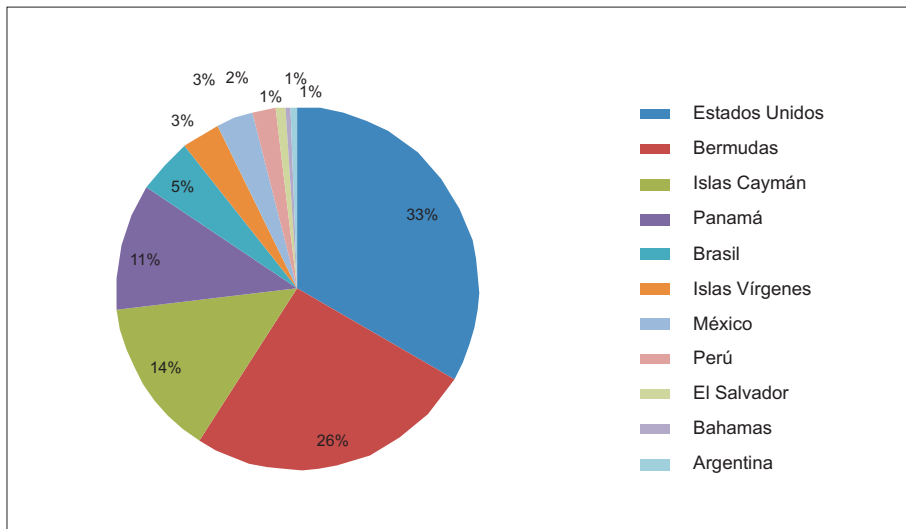
INVERSIÓN DIRECTA DE COLOMBIA EN EL EXTERIOR POR PAÍS DE DESTINO, 2000-2009



Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos y Departamento de Cambios Internacionales, registrado en la tabla "Flujo de inversión directa de Colombia en el exterior", 2010. www.banrep.gov.co

Nota Banrep: datos 2003 y 2004, provisionales; datos 2005 a 2009, preliminares.

GRÁFICA 5.18
DISTRIBUCIÓN INVERSIÓN DIRECTA DE COLOMBIA EN EL EXTERIOR, 2009



Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos y Departamento de Cambios Internacionales, registrado en la tabla "Flujo de inversión directa de Colombia en el exterior", 2010. www.banrep.gov.co

Nota Banrep: datos 2003 y 2004, provisionales; datos 2005 a 2009, preliminares.

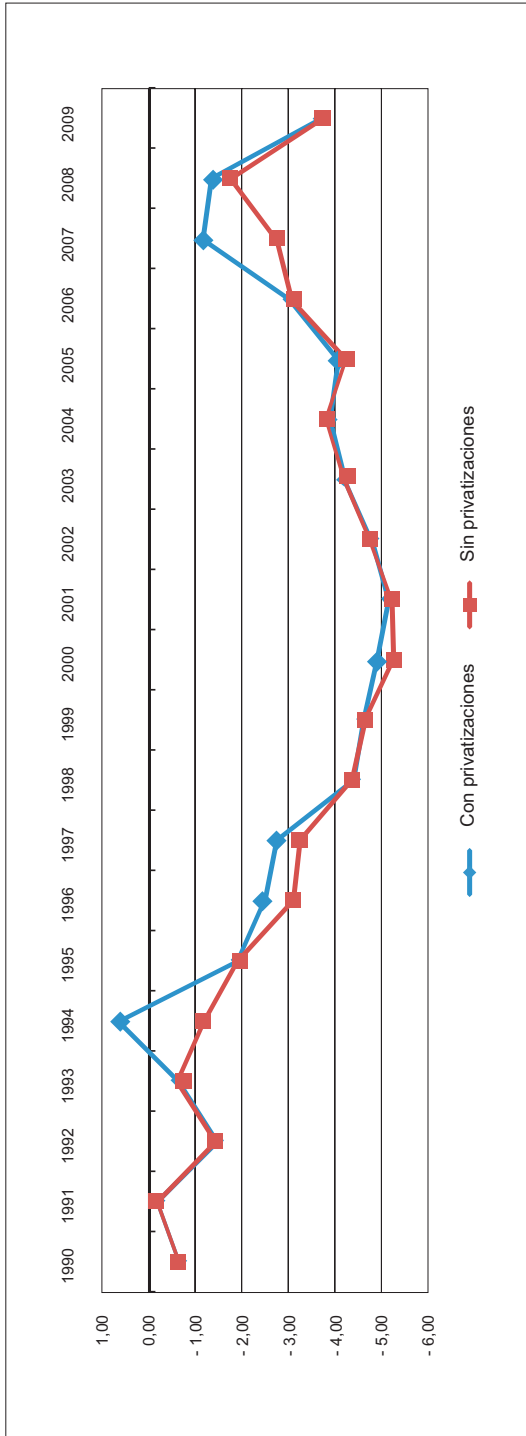
TABLA 5.3
FLUJO DE INVERSIÓN DIRECTA DE COLOMBIA EN EL EXTERIOR SEGÚN SECTOR ECONÓMICO, 2000-2009

SECTOR	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Agricultura	-1,8	-0,9	0,5	0,3	1,3	2,1	3,9	2,0	2,8	3,2
Explotación de minas y canteras	0,0	0,1	0,0	0,2	0,1	0,2	2,5	1,2	1.250,3	2.497,9
Industrias manufactureras	54,9	151,9	481,6	865,0	74,3	3.543,1	336,0	-211,1	290,1	-12,4
Electricidad, gas y agua	9,7	34,6	132,7	7,9	18,5	9,3	327,6	175,1	9,6	13,0
Construcción	1,3	24,3	24,9	-5,0	-10,5	1,2	3,5	3,6	-65,8	11,3
Comercio, restaurantes y hoteles	13,0	17,1	69,0	20,7	13,9	10,5	56,8	171,4	275,0	195,9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	-11,6	14,3	2,6	6,0	7,2	1.050,7	149,2	15,0	116,5	117,0
Establecimientos financieros, seguros y bienes inmuebles	225,3	-227,4	75,2	32,5	32,1	32,9	184,6	745,9	346,4	151,3
Servicios comunales, sociales y personales	-1,3	0,5	3,9	1,3	2,5	1,7	34,3	11,4	21,7	44,5
Actividades no especificadas	36,0	1,6	66,3	9,0	3,1	10,3	-0,3	-1,6	7,5	2,7
Total	325,3	16,1	856,8	937,7	142,4	4.661,9	1.098,3	912,8	2.254,0	3.024,6

Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos y Departamento de Cambios Internacionales, registrado en la tabla "Flujo de inversión directa de Colombia en el exterior", 2010. www.banrep.gov.co

Nota Banrep: datos 2003 y 2004, provisionales; datos 2005 a 2009, preliminares.

GRÁFICA 5.19
 SUPERÁVIT/DÉFICIT DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL EN COLOMBIA A FIN DE AÑO, 1990-2009



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Consejo de Política Fiscal (Confis). www.minhacienda.gov.co

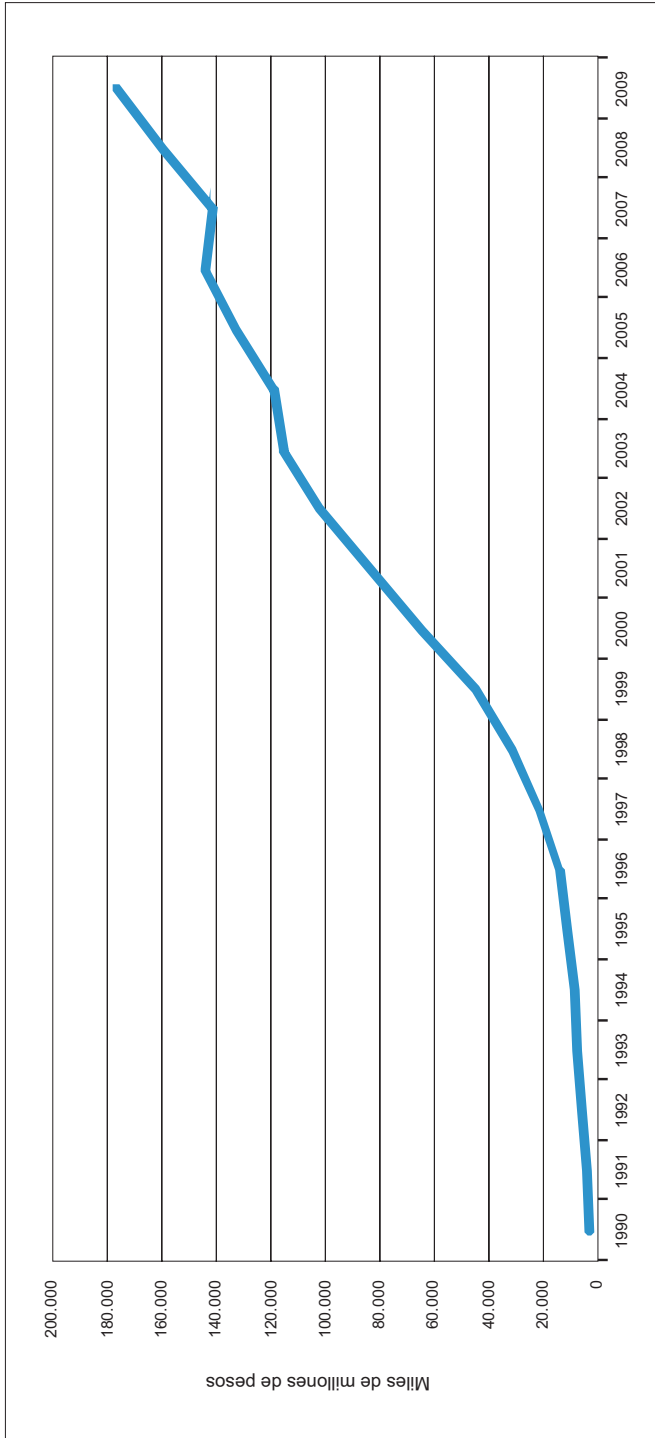
TABLA 5.4

SALDO DEUDA TOTAL DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL DE COLOMBIA, 1990-2009

AÑO	SALDO DEUDA TOTAL	SALDO DEUDA INTERNA MEDIANO Y LARGO PLAZO	SALDO DEUDA EXTERNA MEDIANO Y LARGO PLAZO
1990	3.547	456	3.092
1991	4.367	483	3.885
1992	5.955	1.163	4.791
1993	7.604	2.336	5.268
1994	8.549	3.092	5.456
1995	11.732	4.856	6.875
1996	14.530	6.664	7.867
1997	21.617	10.752	10.865
1998	31.060	14.889	16.171
1999	44.742	21.897	22.845
2000	64.543	32.621	31.922
2001	83.264	41.519	41.745
2002	102.380	50.798	51.582
2003	115.914	58.573	57.341
2004	119.678	66.323	53.355
2005	132.880	85.295	47.585
2006	143.992	91.410	52.582
2007	141.991	94.325	47.667
2008	159.660	105.026	54.634
2009	176.684	117.330	59.354

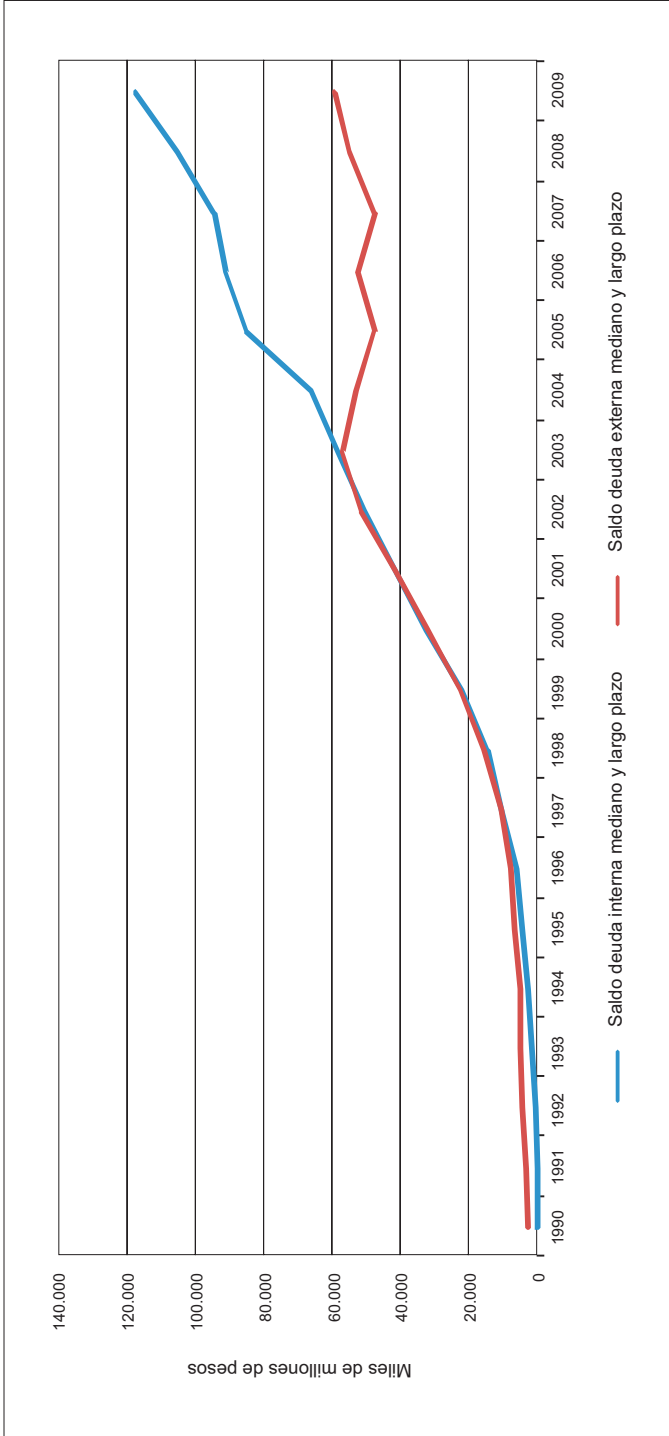
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Crédito Público. Series estadísticas de finanzas públicas-Deuda del gobierno central. www.banrep.gov.co

GRÁFICA 5.20
EVOLUCIÓN SALDO DEUDA TOTAL DE COLOMBIA, 1990-2009



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Crédito Público. Series estadísticas de finanzas públicas-Deuda del gobierno central. www.banrep.gov.co

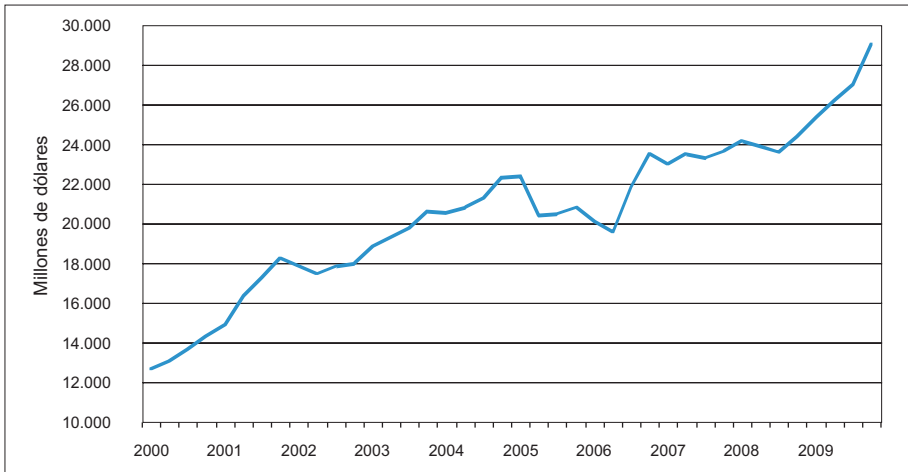
GRÁFICA 5.21
SALDO DEUDA INTERNA Y EXTERNA DE COLOMBIA DE MEDIANO Y LARGO PLAZO, 1990-2009



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Crédito Público. Series estadísticas de finanzas públicas-Deuda del gobierno central. www.banrep.gov.co

GRÁFICA 5.22

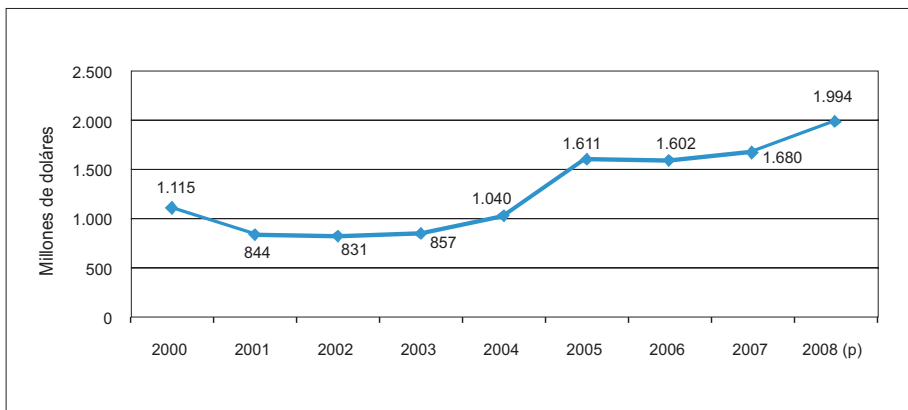
SALDO DE LA DEUDA EXTERNA DE MEDIANO Y LARGO PLAZO DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL DE COLOMBIA, EN DÓLARES



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Crédito Público. Series estadísticas de finanzas públicas-Deuda del gobierno central. www.banrep.gov.co

GRÁFICA 5.23

SALDO DE LA DEUDA EXTERNA DE MEDIANO Y LARGO PLAZO DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL DE COLOMBIA, EN PESOS



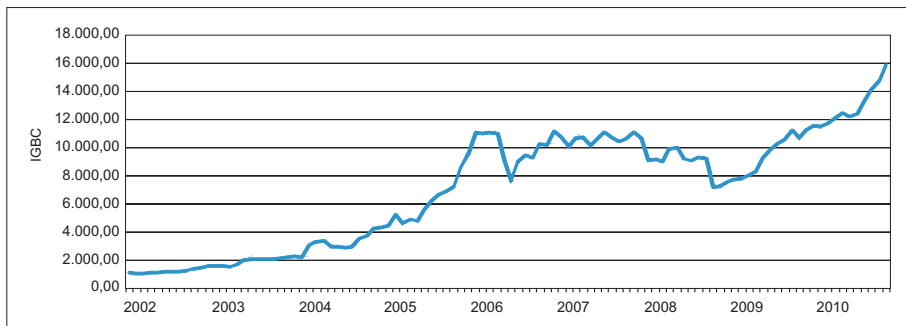
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Crédito Público. Series estadísticas de finanzas públicas-Deuda del gobierno central. www.banrep.gov.co

TABLA 5.5
SALDO DEUDA INTERNA MEDIANO Y LARGO PLAZO DEL GOBIERNO NACIONAL
CENTRAL DE COLOMBIA, 1990-2009

AÑO	TOTAL	DESEMBOLSOS	AMORTIZACIONES	AJUSTES
1990	456	395	288	0
1991	483	429	402	0
1992	1.163	838	162	5
1993	2.336	1.904	740	8
1994	3.092	1.820	1.068	5
1995	4.856	2.489	747	22
1996	6.664	3.915	2.103	-5
1997	10.752	7.188	3.112	12
1998	14.889	7.803	3.675	9
1999	21.897	12.650	5.832	189
2000	32.621	15.561	5.754	918
2001	41.519	14.732	7.795	1.961
2002	50.798	16.021	7.604	861
2003	58.573	14.046	7.197	926
2004	66.323	18.026	10.565	290
2005	85.295	31.200	13.147	918
2006	91.410	26.751	21.520	883
2007	94.325	24.917	23.713	1.710
2008	105.026	27.683	19.560	2.579
2009	117.330	30.084	19.075	1.295

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Crédito Público. Series estadísticas de finanzas públicas-Deuda del gobierno central. www.banrep.gov.co

GRÁFICA 5.24
ÍNDICE GENERAL DE LA BOLSA DE VALORES DE COLOMBIA (IGBC), 2001-2010



Fuente: Bolsa de Valores de Colombia (BVC). www.bvc.com.co

Nota: a partir del 3 de julio de 2001 las Bolsas de Bogotá, Medellín y Occidente se unificaron en la BVC.

ANEXO 6. SEGURIDAD Y DEFENSA

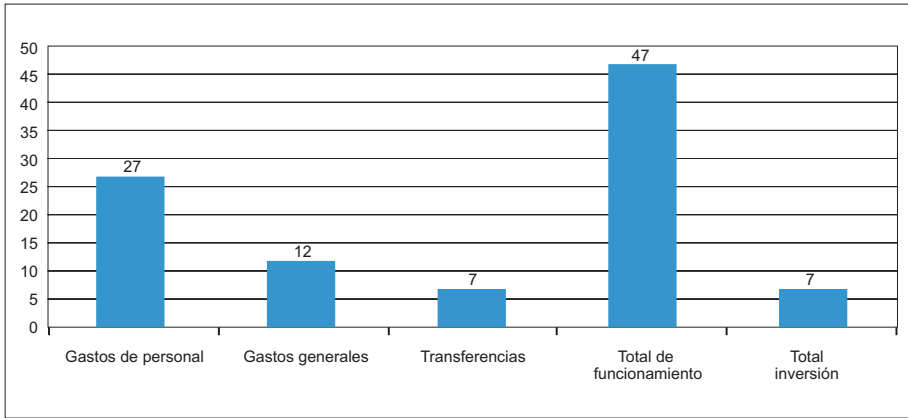
TABLA 6.1
PRESUPUESTO DEL SECTOR DEFENSA DE COLOMBIA-PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN, 2010

UNIDAD EJECUTORA	GASTOS DE PERSONAL	GASTOS GENERALES	TRANSFERENCIAS	TOTAL DE FUNCIONAMIENTO	TOTAL INVERSIÓN	TOTAL PRESUPUESTO
Gestión General - MDN	76.741	135.071	931.518	1.143.331	57	2.286.718
Comando general FEMM.	14.347	23.161	542	38.050	30.342	106.442
Ejército Nacional	3.473.731	1.077.296	165.639	4.716.666	548.900	9.982.232
Armada Nacional	607.072	233.959	36.987	878.019	618.933	2.374.970
Fuerza Aerea Colombiana	307.068	544.436	15.295	866.799	366.298	2.099.896
Salud - Fuerzas Militares	62.062	324.164	251.915	638.141	11.448	1.287.730
Dirección General Marítima - DIMAR	16.882	23.457	77	40.416	9.718	90.550
<i>Total Fuerzas Militares</i>	<i>4.557.903</i>	<i>2.361.544</i>	<i>1.401.974</i>	<i>8.321.421</i>	<i>1.642.369</i>	<i>18.285.211</i>
Gestión General policía Nacional	3.374.571	678.439	670.017	4.723.026	391.545	9.837.598
Salud - Policía Nacional	49.238	461.425	66.652	577.315	7.063	1.161.693
Total Policía Nacional	3.423.809	1.139.864	736.669	5.300.341	398.608	10.999.291
Total Sector Central - Fuerza Pública	7.981.712	3.501.408	2.138.643	13.621.763	2.040.978	29.284.504

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional-Sección Finanzas y Presupuesto - www.mindefensa.gov.co
Nota: no incluye el presupuesto de las empresas industriales y comerciales del estado.

GRÁFICA 6.1

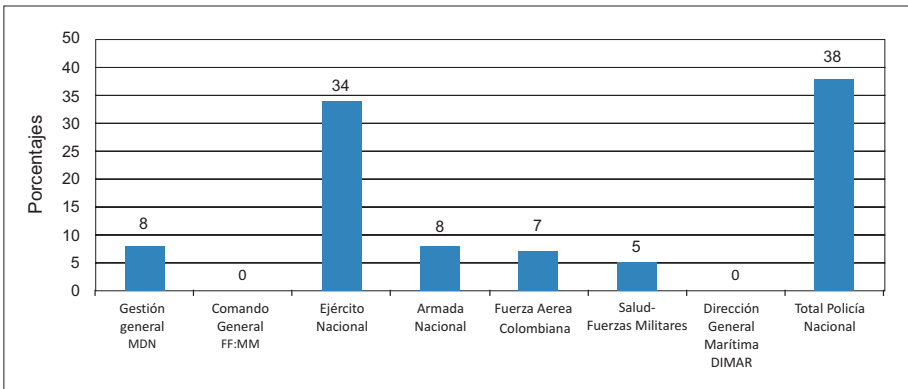
PRESUPUESTO TOTAL SECTOR DEFENSA EN COLOMBIA DISCRIMINADO – PGN, 2010



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional de Colombia-Sección Finanzas y Presupuesto.

GRÁFICA 6.2

PRESUPUESTO SECTOR DEFENSA EN COLOMBIA POR UNIDAD EJECUTORA – PGN, 2010



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional de Colombia-Sección Finanzas y Presupuesto.

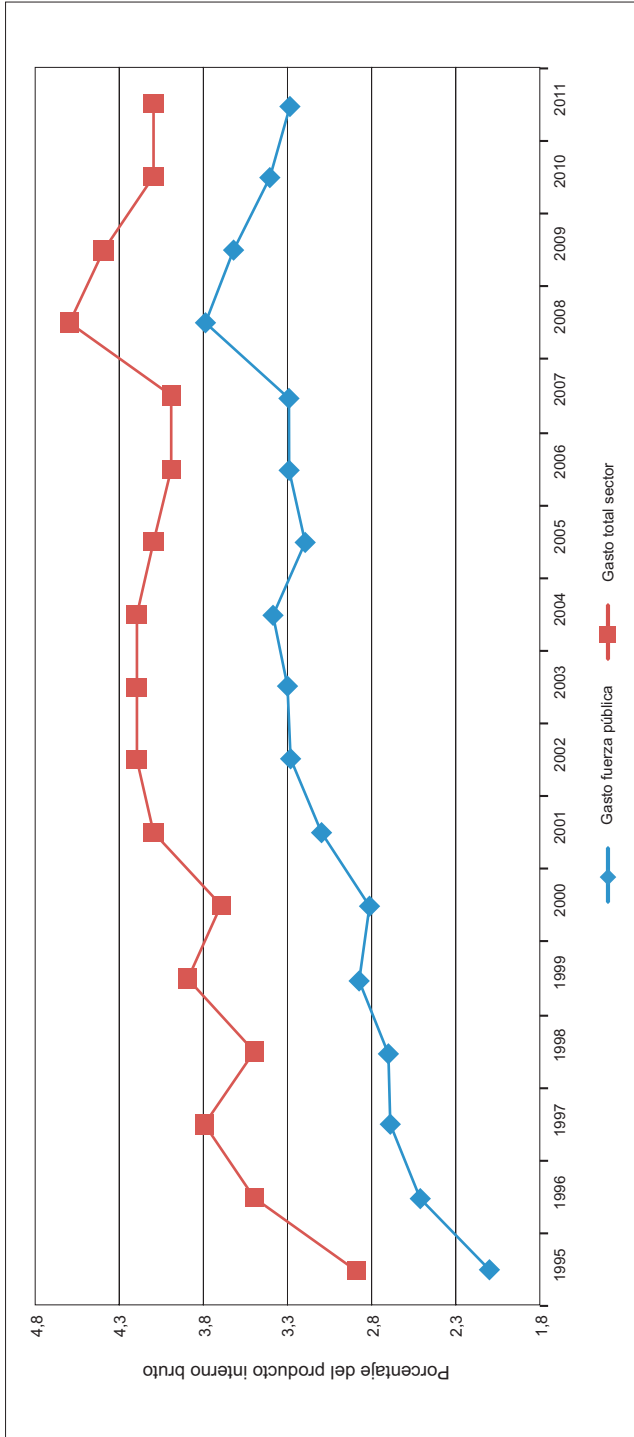
TABLA 6.2
EVOLUCIÓN DEL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD EN COLOMBIA COMO
PORCENTAJE DEL PIB, 1995-2011

AÑO	GASTO FUERZA PÚBLICA	GASTO TOTAL SECTOR
1995	2,1	2,9
1996	2,5	3,5
1997	2,7	3,8
1998	2,7	3,5
1999	2,9	3,9
2000	2,8	3,7
2001	3,1	4,1
2002	3,3	4,2
2003	3,3	4,2
2004	3,4	4,2
2005	3,2	4,1
2006	3,3	4
2007	3,3	4
2008	3,8	4,6
2009	3,6	4,4
2010	3,4	4,1
2011	3,3	4,1

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional de Colombia-Sección Finanzas y Presupuesto.

Nota: nueva metodología del Ministerio de Defensa de Colombia.

GRÁFICA 6.3
EVOLUCIÓN DEL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD EN COLOMBIA COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1995-2011



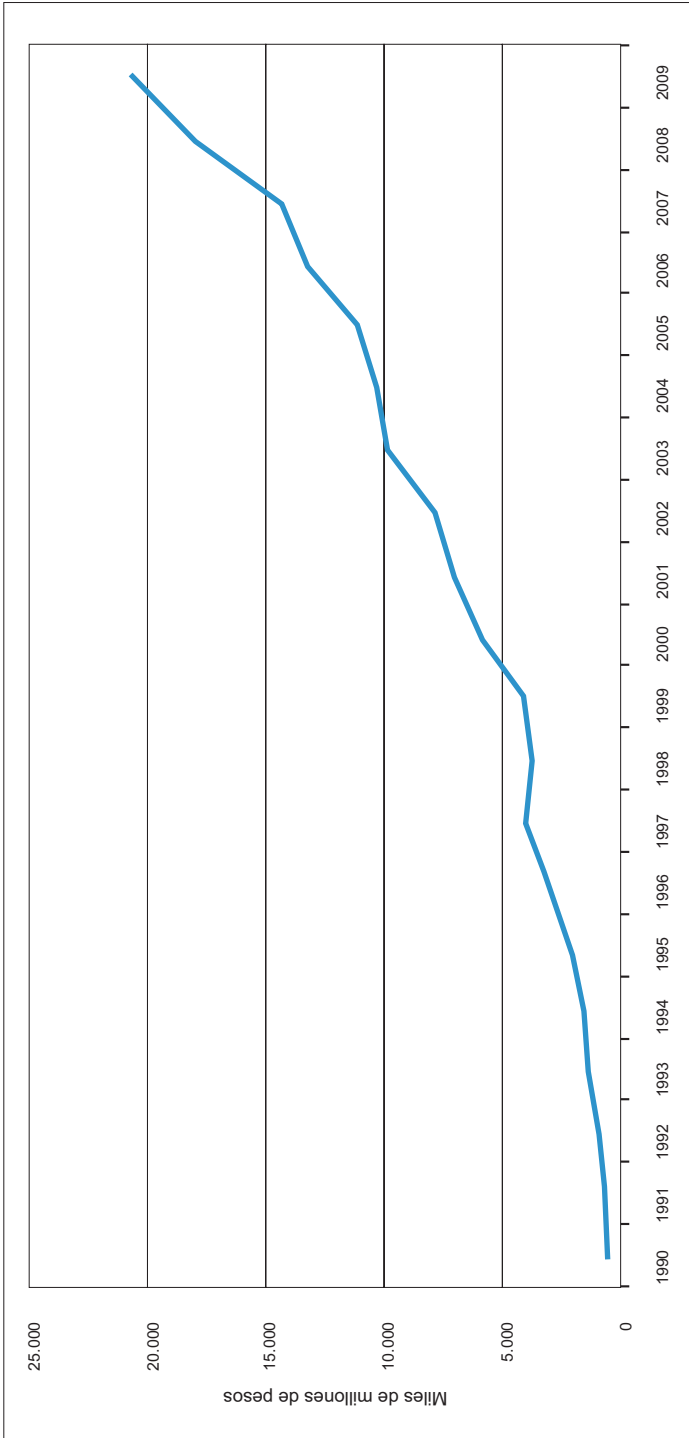
Fuente: Ministerio de Defensa Nacional de Colombia-Sección Finanzas y Presupuesto.
Nota: nueva metodología del Ministerio de Defensa de Colombia.

TABLA 6.3
EVOLUCIÓN DEL GASTO MILITAR EN COLOMBIA, 1990-2009

AÑO	MILES DE MILLONES DE PESOS	MILLONES USD CONSTANTES 2008	PORCENTAJE PIB
1990	519	2.633	2.2
1991	575	2.237	1.8
1992	886	2.714	2.2
1993	1.314	3.288	2.5
1994	1.543	3.143	2.3
1995	2.113	3.560	2.5
1996	2.976	4.150	3.0
1997	4.019	4.731	3.3
1998	3.701	3.671	2.6
1999	4.222	3.777	2.8
2000	5.818	4.766	3.0
2001	6.932	5.259	3.2
2002	7.833	5.588	3.4
2003	9.778	6.511	3.7
2004	10.209	6.419	3.4
2005	11.099	6.643	3.3
2006	13.125	7.533	3.4
2007	14.238	7.742	3.3
2008	17.858	9.076	3.7
2009	20.613	10.055	3.7

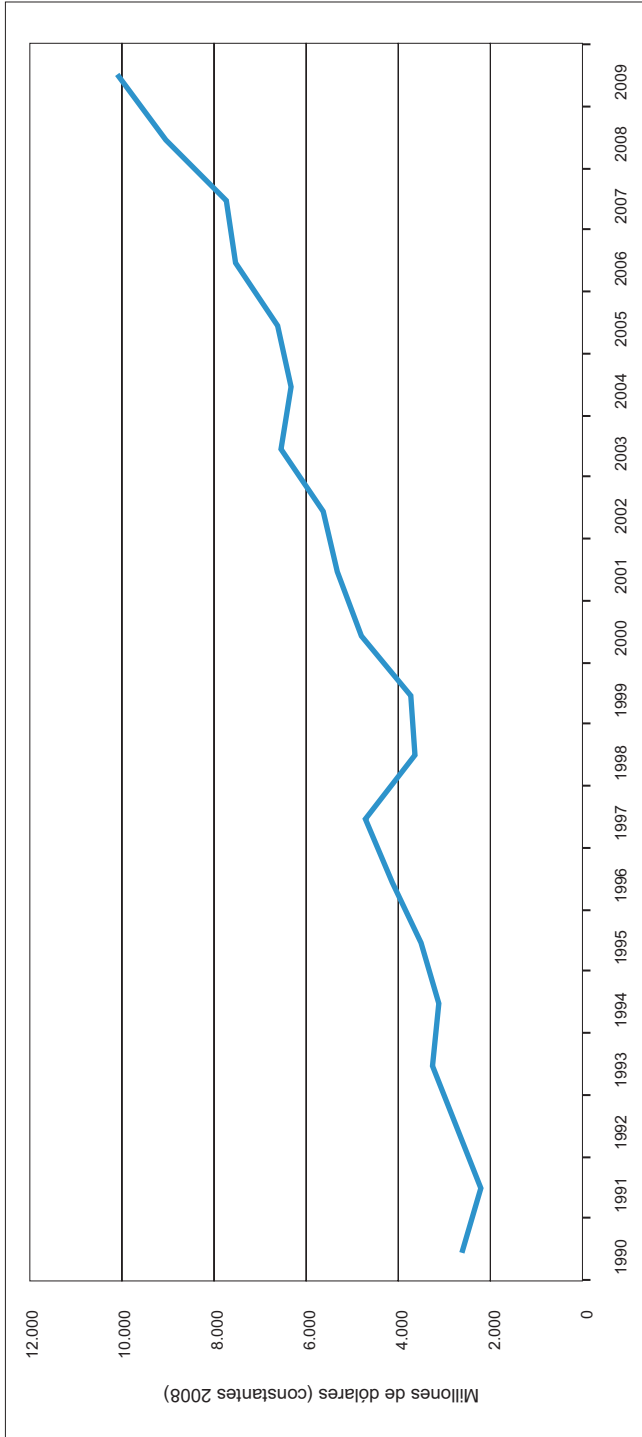
Fuente: Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI), Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security – Program Military Expenditure and Arms Production Programme 2010. www.sipri.org

GRÁFICA 6.4
EVOLUCIÓN DEL GASTO MILITAR EN COLOMBIA EN PESOS, 1990-2009



Fuente: Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI), Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security-Program Military Expenditure and Arms Production Programme 2010. www.sipri.org

GRÁFICA 6.5
EVOLUCIÓN DEL GASTO MILITAR EN COLOMBIA EN DÓLARES, 1990-2009



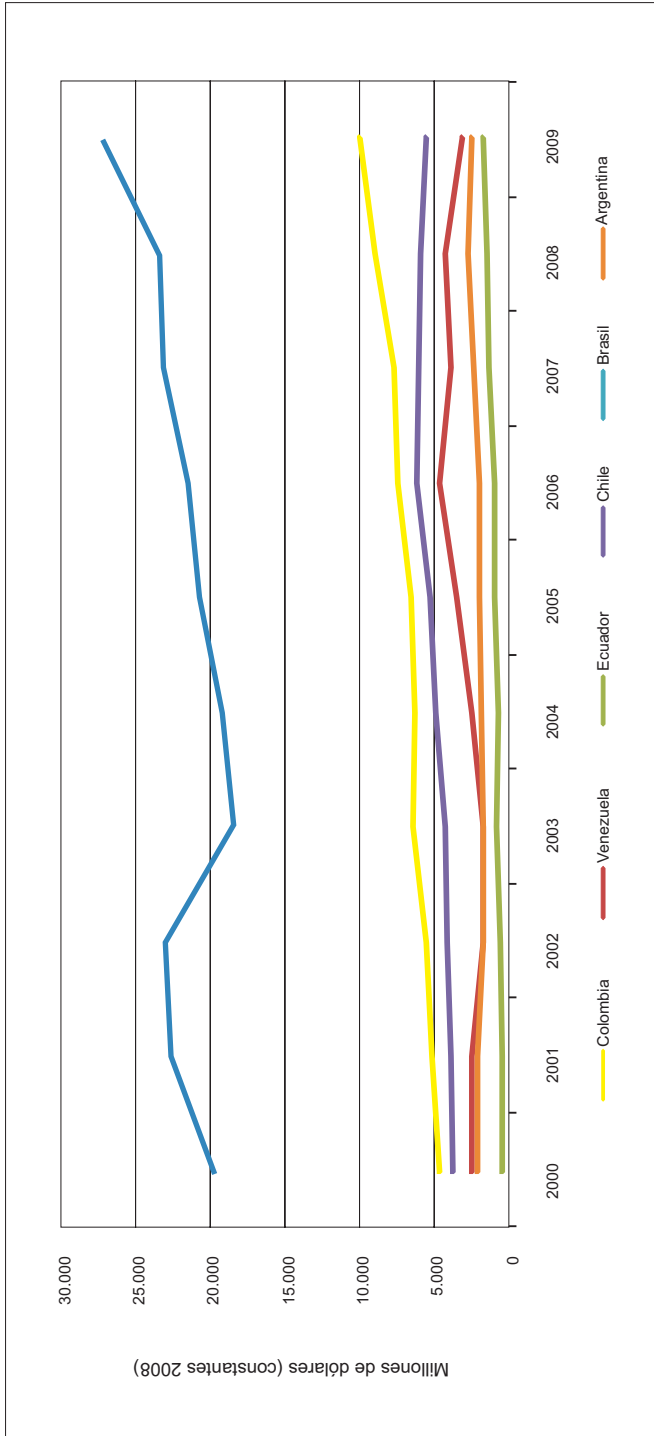
Fuente: Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI), Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security-Program Military Expenditure and Arms Production Programme 2010.

TABLA 6.4
GASTO MILITAR EN AMÉRICA LATINA, 2000-2009

AÑO	COLOMBIA	VENEZUELA	ECUADOR	CHILE	BRASIL	ARGENTINA
2000	4.766	2.563	534	3.835	19.550	2.201
2001	5.259	2.591	560	3.981	22.531	2.168
2002	5.588	1.903	655	4.246	22.947	1.848
2003	6.511	1.853	888	4.310	18.306	1.903
2004	6.419	2.627	831	4.998	19.021	1.958
2005	6.643	3.548	1.090	5.364	20.581	2.057
2006	7.533	4.681	1.053	6.282	21.310	2.121
2007	7.742	3.908	1.420	6.116	22.983	2.455
2008	9.076	4.329	1.548	5.982	23.302	2.790
2009	10.055	3.254	1.821	5.683	27.124	2.608

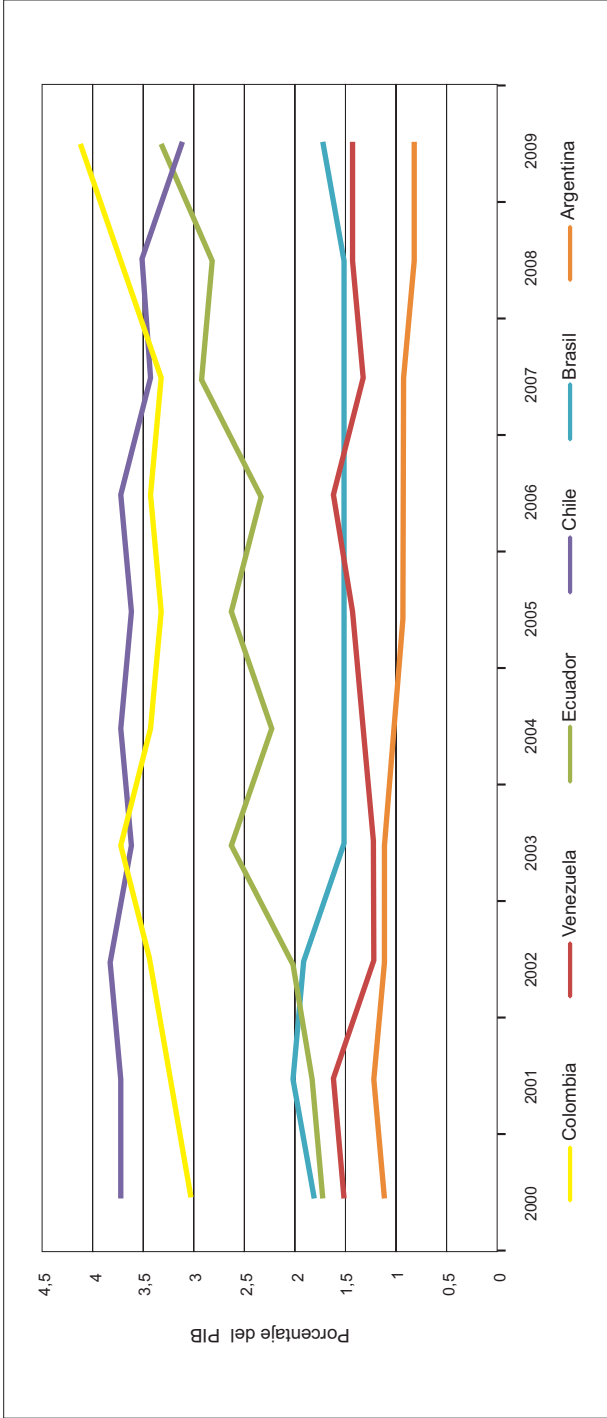
Fuente: Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI), Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security-Program Military Expenditure and Arms Production Programme 2010.

GRÁFICA 6.6
EVOLUCIÓN DEL GASTO MILITAR EN AMÉRICA LATINA EN DÓLARES, 2000-2009



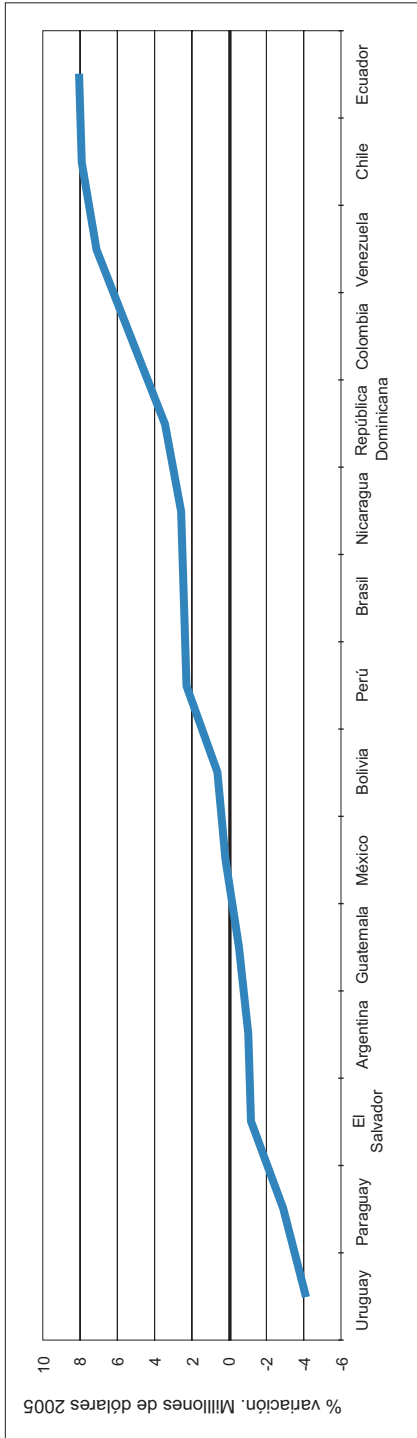
Fuente: Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI), Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security-Program Military Expenditure and Arms Production Programme 2010.

GRÁFICA 6.7
EVOLUCIÓN DEL GASTO MILITAR EN AMÉRICA LATINA COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2000-2009



Fuente: Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI), Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security-Program Military Expenditure and Arms Production Programme 2010.

GRÁFICA 6.8
 VARIACIÓN PROMEDIO DEL GASTO MILITAR EN DEFENSA EN AMÉRICA LATINA, 1998-2007



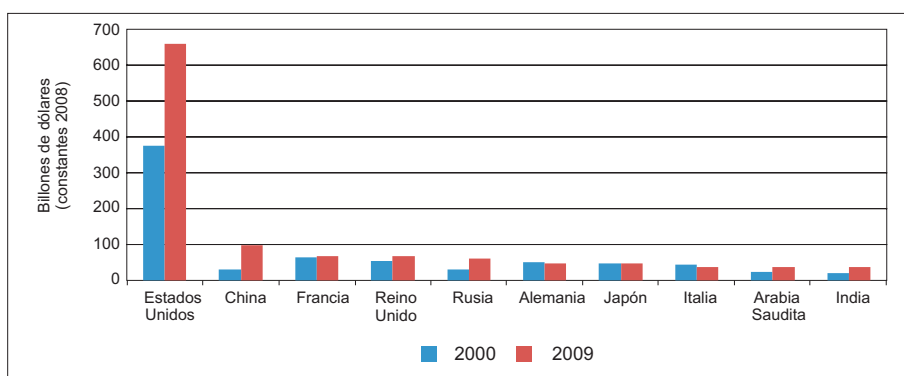
Fuente: Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI), Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security-Program Military Expenditure and Arms Production Programme 2010.

TABLA 6.5
CAMBIO GASTO MILITAR EN LOS PRIMEROS 10 PAÍSES DEL MUNDO, 2000-2009

País	MILEX 2000	MILEX 2009	VARIACIÓN (%)
Estados Unidos	377	663	76
China	31	99	219
Francia	63	67	6
Reino Unido	54	69	28
Rusia	30	61	103
Alemania	51	48	-6
Japón	48	47	-2
Italia	43	37	-14
Arabia Saudita	24	39	63
India	22	37	68

Fuente: Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI), Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security-Program Military Expenditure and Arms Production Programme 2010.

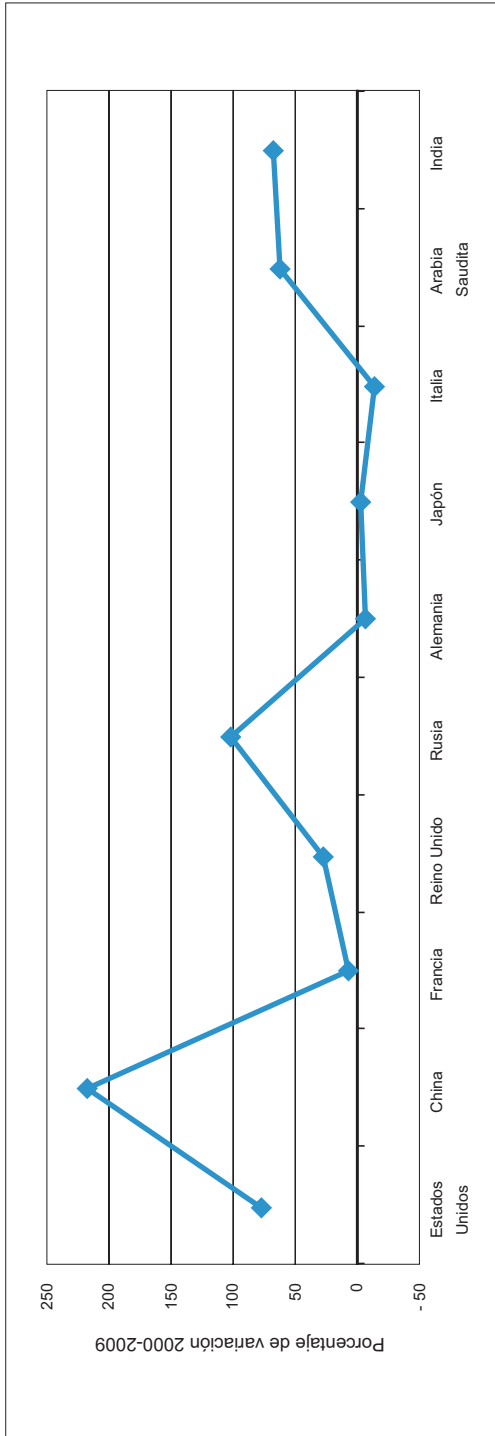
GRÁFICA 6.9
CAMBIO GASTO MILITAR EN LOS PRIMEROS 10 PAÍSES DEL MUNDO EN DÓLARES, 2000-2009



Fuente: Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI), Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security-Program Military Expenditure and Arms Production Programme 2010.

GRÁFICA 6.10

CAMBIO GASTO MILITAR EN LOS PRIMEROS 10 PAISES DEL MUNDO COMO PORCENTAJE, 2000-2009



Fuente: Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI), Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security-Program Military Expenditure and Arms Production Programme 2010. Fuente: Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI), Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security-Program Military Expenditure and Arms Production Programme 2010.

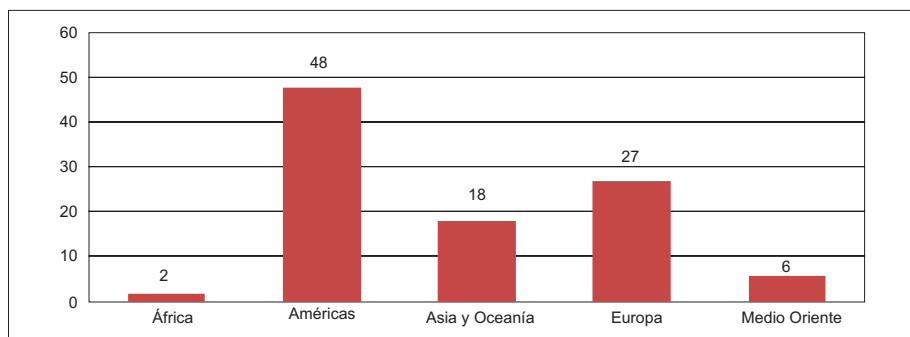
TABLA 6.6
GASTO MILITAR POR REGIÓN, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total Mundial	1,050	1,073	1,137	1,208	1,273	1,323	1,365	1,412	1,474	1,563
África	17.1	17.6	18.6	18.5	20.8	21.6	22.6	23.6	26.1	27.7
Norte	5.1	6.5	6.5	6.8	7.4	7.7	7.7	8.3	9.8	10.5
Subsahariana	12	11.1	12.1	11.7	13.4	14	14.9	15.3	16.4	17.1
Américas	432	439	485	541	587	617	630	649	690	743
Norte	391	394	441	500	545	571	580	596	635	684
Central	4.9	4.9	4.7	4.6	4.3	4.6	5	5.6	5.6	6.2
Sur	35.6	39.1	39.1	35.7	37.9	41.4	45.2	46.8	49.2	53
Asia y Oceanía	165	175	183	192	202	212	224	239	252	275
Central	0.8	0.9	1	1.1	1.2	1.5	1.6	2.2	2.2	2.2
Oriental	121	130	137	145	151	158	168	181	190	207
Sur	28.1	29	29	29.7	33.8	35.4	35.9	36.5	39.8	44.1
Oceanía	14.7	15.3	15.8	16.3	16.9	17.5	18.5	19.5	20	21.6
Europa	367	368	381	385	387	389	397	403	413	424
Occidental	312	310	318	319	319	315	317	316	319	328
Oriental	33.1	36.1	40	42.8	44.8	49.6	55.3	61	67.1	68.8
Central	21.7	22.4	22.9	23.5	23.5	24.4	24.8	26.1	26.8	26.8
Medio Oriente	69.8	73.1	69.3	71.2	76	83.5	91.5	96.8	92.9	94.1

Fuente: Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI), Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security-Program Military Expenditure and Arms Production Programme 2010. www.sipro.org

Nota: datos de Rusia se incluyen en Europa oriental.

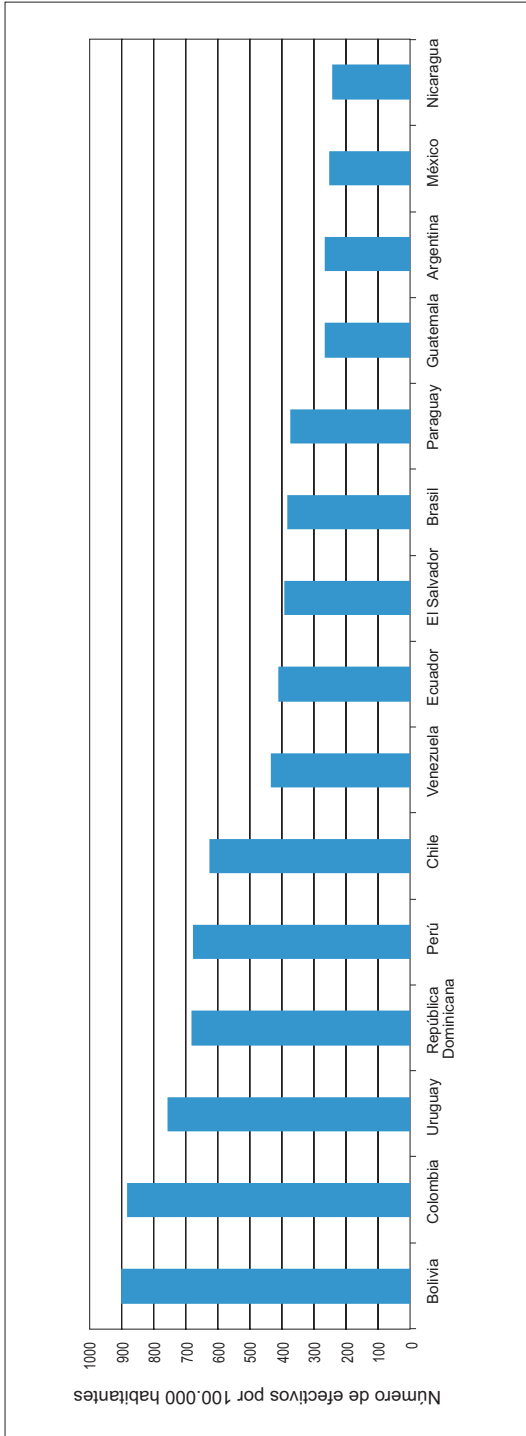
GRÁFICA 6.11
PORCENTAJE GASTO MILITAR POR REGIÓN, 2000-2009



Fuente: Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI), Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security-Program Military Expenditure and Arms Production Programme 2010.

Nota: datos de Rusia se incluyen en Europa oriental.

GRÁFICA 6.12
COBERTURA DE LA FUERZA PÚBLICA POR HABITANTES EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA



Fuente: International Institute for Strategic Studies, "The Military Balance 2008"; y Central Intelligence Agency (CIA), World Factbook. 2009.

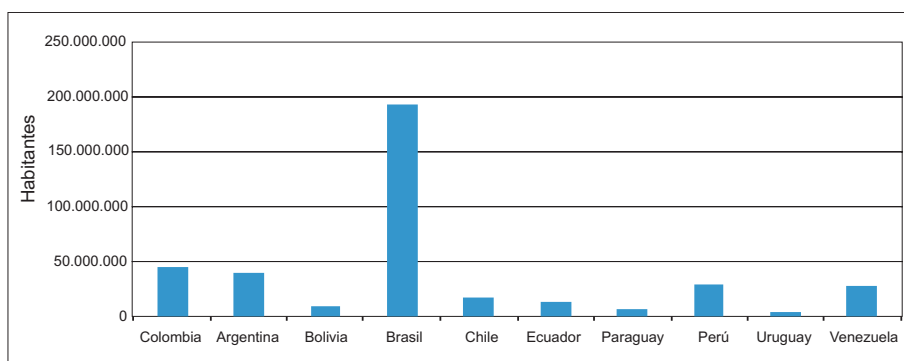
ANEXO 7. COLOMBIA Y AMÉRICA DEL SUR

TABLA 7.1
COMPARATIVO POBLACIONAL EN AMÉRICA DEL SUR

País	POBLACIÓN ESTIMADA 2009
Colombia	45.659.709
Argentina	40.276.376
Bolivia	9.862.860
Brasil	193.733.795
Chile	16.970.265
Ecuador	13.625.069
Paraguay	6.348.917
Perú	29.164.883
Uruguay	3.344.938
Venezuela	28.384.000

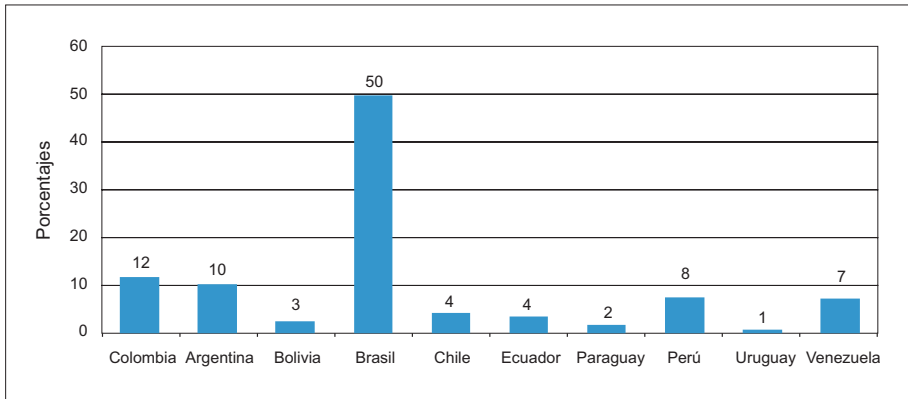
Fuente: División de Población de las Naciones Unidas, Perspectivas de la Población Mundial: Revisión de 2008 y Revisión de 2006 con estimaciones del Banco Mundial DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

GRÁFICA 7.1
POBLACIÓN TOTAL PAÍSES AMÉRICA DEL SUR, 2009



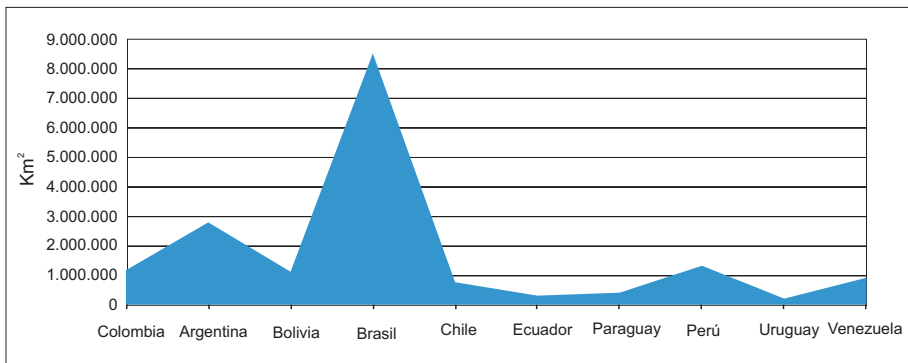
Fuente: División de Población de las Naciones Unidas, Perspectivas de la Población Mundial: Revisión de 2008 y Revisión de 2006 con estimaciones del Banco Mundial DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

GRÁFICA 7.2
COMPARATIVO POBLACIONAL EN AMÉRICA DEL SUR, 2009



Fuente: División de Población de las Naciones Unidas, Perspectivas de la Población Mundial: Revisión de 2008 y Revisión de 2006 con estimaciones del Banco Mundial DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

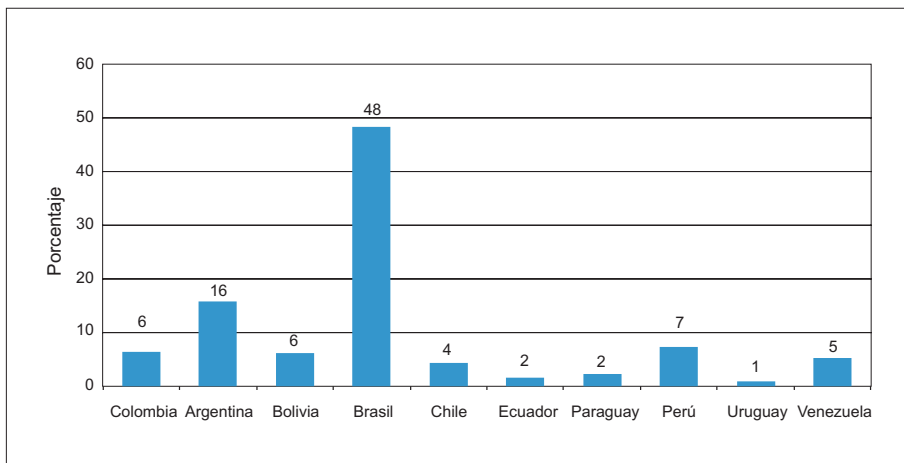
GRÁFICA 7.3
SUPERFICIE TERRITORIAL EN AMÉRICA DEL SUR



Fuente: Central Intelligence Agency World Factbook 2010. Geography Section.

Nota: el área total incluye áreas terrestres y marítimas. Estimaciones con base en límites internacionales.

GRÁFICA 7.4
COMPARATIVO SUPERFICIE PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR



Fuente: Central Intelligence Agency World Factbook 2010. Geography Section.

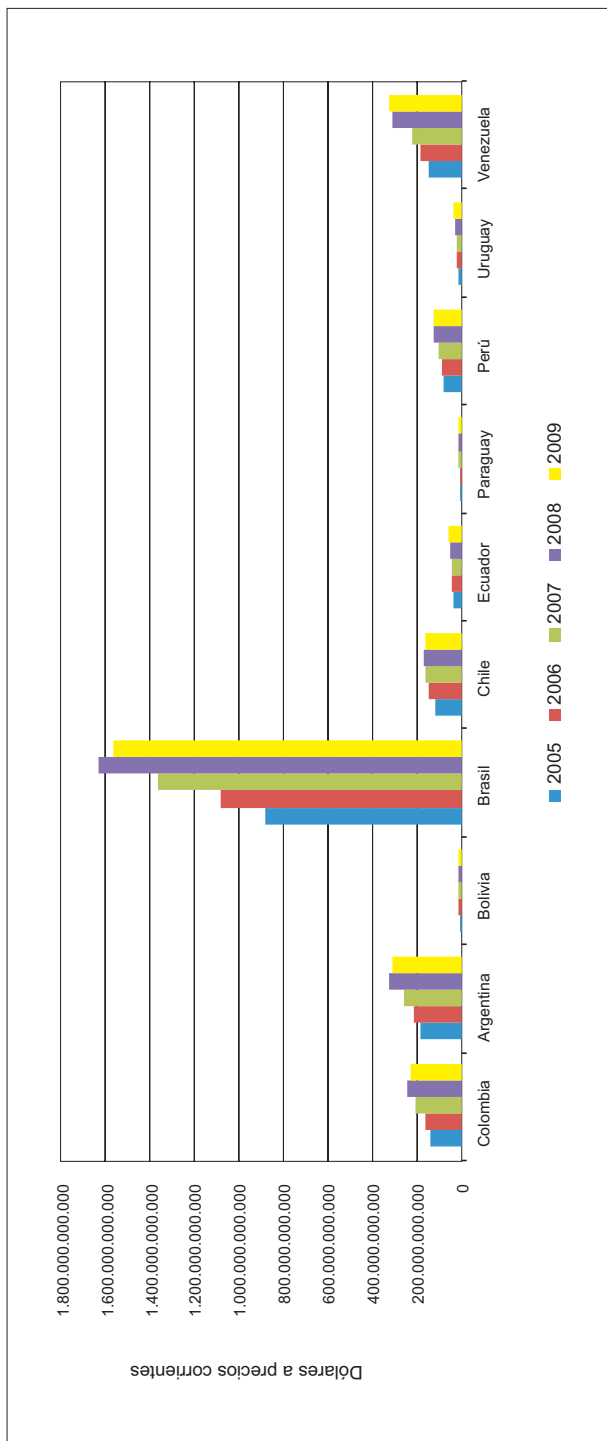
Nota: el área total incluye áreas terrestres y marítimas. Estimaciones con base en límites internacionales.

TABLA 7.2
PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) EN AMÉRICA DEL SUR, 2005-2009

País	PRODUCTO INTERNO BRUTO (US\$ A PRECIOS CORRIENTES)				
	2005	2006	2007	2008	2009
Colombia	144.581.000.000	162.347.000.000	207.786.000.000	243.284.000.000	230.844.000.000
Argentina	183.193.000.000	214.066.000.000	262.421.000.000	328.465.000.000	308.741.000.000
Bolivia	9.549.125.267	11.451.840.617	13.120.099.659	16.674.278.583	17.339.992.191
Brasil	882.185.000.000	1.088.920.000.000	1.365.980.000.000	1.638.610.000.000	1.571.980.000.000
Chile	118.250.000.000	146.773.000.000	164.315.000.000	170.850.000.000	163.670.000.000
Ecuador	37.186.942.000	41.763.230.000	45.789.374.000	54.685.881.000	57.249.255.403
Paraguay	7.473.231.062	9.275.210.016	12.222.355.341	16.873.155.276	15.015.481.032
Perú	79.385.073.422	92.303.809.836	107.492.000.000	129.109.000.000	126.734.000.000
Uruguay	17.362.857.687	19.802.214.141	23.951.962.422	31.177.698.115	36.092.849.158
Venezuela	145.677.000.000	183.683.000.000	226.791.000.000	311.479.000.000	326.498.000.000

Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org– Diciembre 2010.

GRÁFICA 7.5
 PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) EN AMÉRICA DEL SUR, 2005-2009



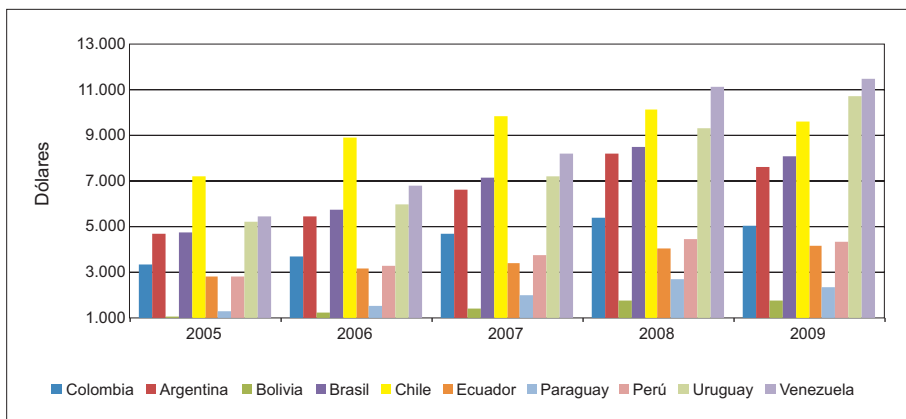
Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

TABLA 7.3
 PIB PER CÁPITA EN AMÉRICA DEL SUR, 2005-2009

País	PIB PER CÁPITA. US A PRECIOS CORRIENTES				
	2005	2006	2007	2008	2009
Colombia	3.358	3.715	4.684	5.405	5.056
Argentina	4.730	5.474	6.645	8.236	7.666
Bolivia	1.040	1.224	1.378	1.720	1.758
Brasil	4.741	5.787	7.185	8.536	8.114
Chile	7.256	8.913	9.877	10.167	9.645
Ecuador	2.847	3.163	3.432	4.056	4.202
Paraguay	1.266	1.542	1.995	2.705	2.365
Perú	2.852	3.276	3.771	4.477	4.345
Uruguay	5.252	5.974	7.206	9.351	10.790
Venezuela	5.481	6.795	8.252	11.150	11.503

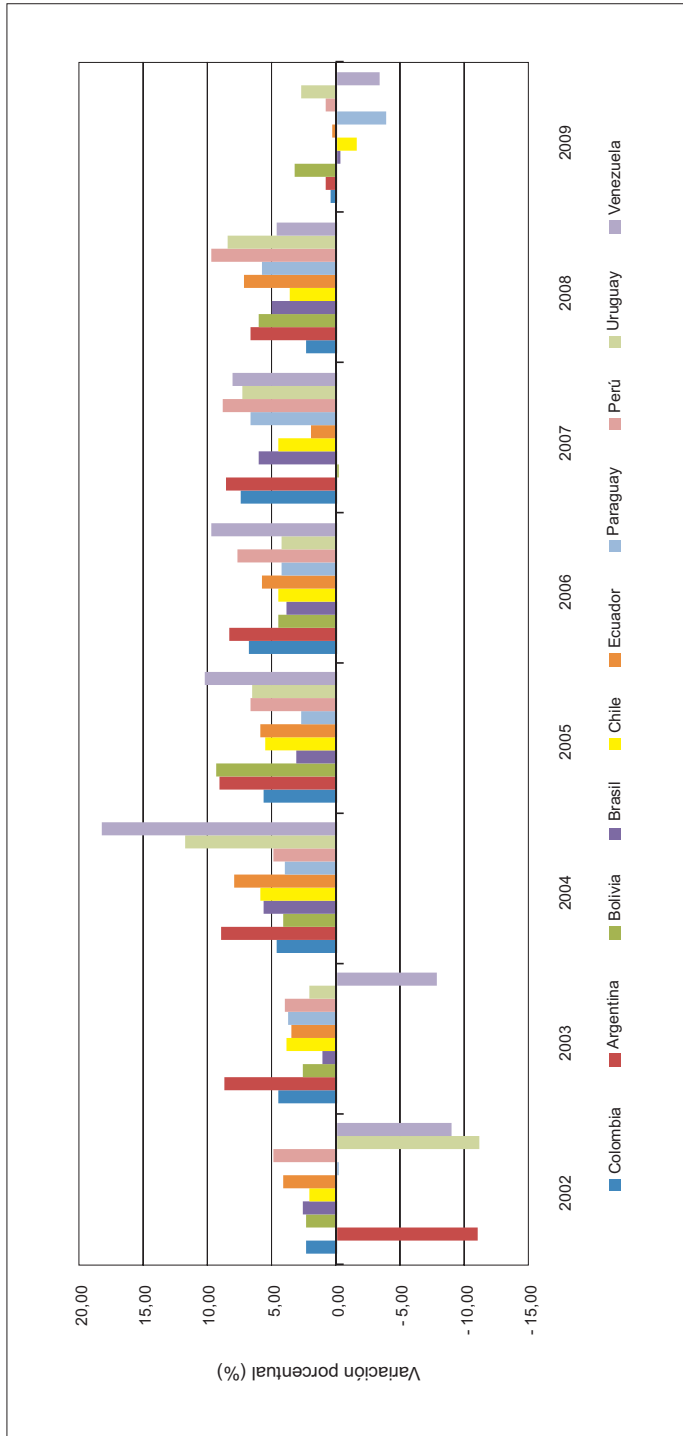
Fuente: datos sobre las cuentas nacionales con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org– Diciembre 2010.

GRÁFICA 7.6
 PIB PER CÁPITA EN AMÉRICA DEL SUR, 2005-2009



Fuente: Datos sobre las cuentas nacionales con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org– Diciembre 2010.

GRÁFICA 7.7
CRECIMIENTO DEL PIB EN AMÉRICA DEL SUR, 2002-2009



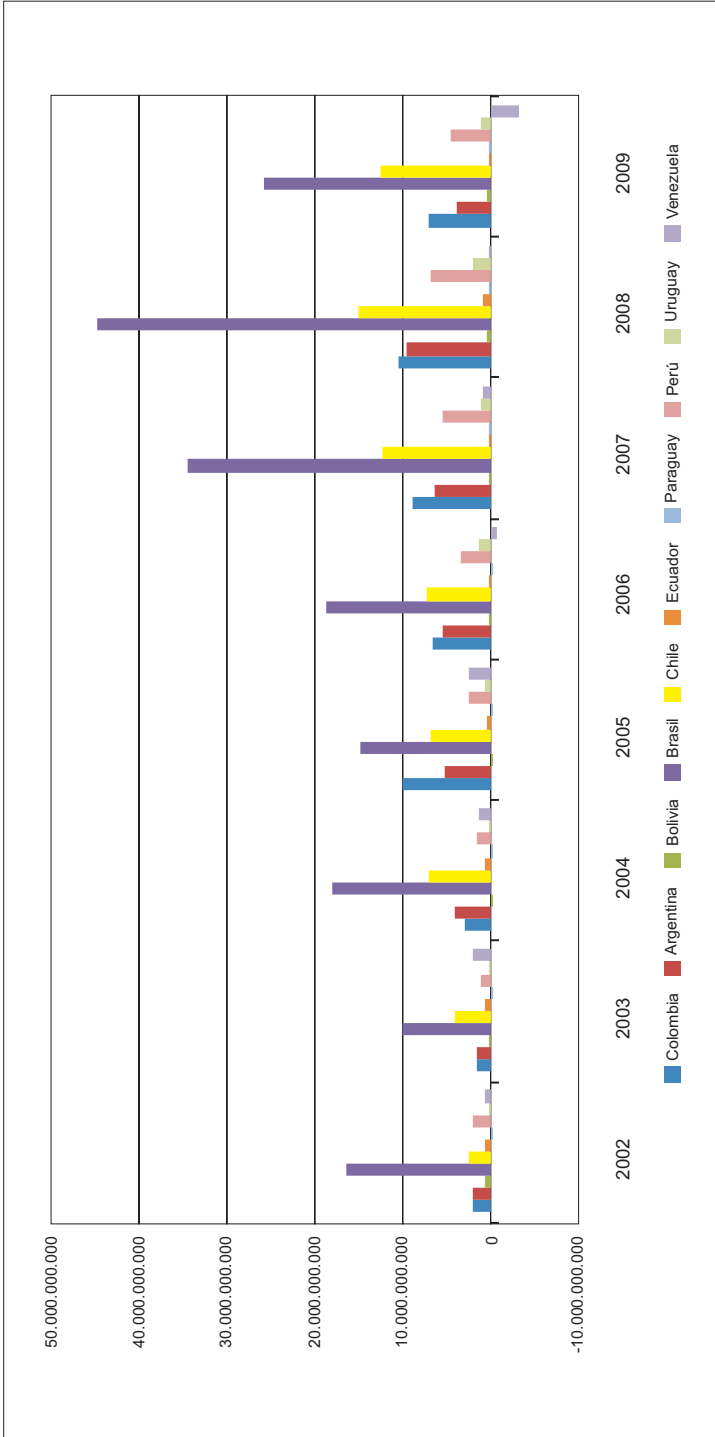
Fuente: datos sobre las cuentas nacionales con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

TABLA 7.4
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN AMÉRICA DEL SUR, 2002-2009

País	BALANZA DE PAGOS, US\$ A PRECIOS CORRIENTES									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009		
Colombia	2.133.698.124	1.720.493.455	3.015.635.874	10.251.967.315	6.655.995.311	9.048.747.731	10.596.358.827	7.260.438.156		
Argentina	2.148.910.000	1.652.000.000	4.124.690.000	5.265.250.000	5.537.340.000	6.473.150.000	9.725.553.130	4.009.395.675		
Bolivia	676.543.000	197.400.000	65.430.000	-238.620.000	280.763.457	366.294.242	512.328.508	423.029.075		
Brasil	16.590.204.193	10.143.524.671	18.165.693.855	15.066.291.735	18.782.215.423	34.584.901.025	45.058.156.304	25.948.579.800		
Chile	2.549.923.142	4.307.418.607	7.172.719.415	6.983.801.371	7.298.382.454	12.533.639.353	15.181.191.282	12.701.828.318		
Ecuador	783.261.010	871.513.414	836.939.594	493.413.836	271.428.853	194.158.527	1.000.535.088	316.457.890		
Paraguay	10.000.000	27.400.000	37.679.000	53.500.000	173.300.000	206.300.000	227.800.000	273.900.000		
Perú	2.155.836.815	1.335.007.073	1.599.038.389	2.578.719.365	3.466.531.061	5.490.961.307	6.923.651.285	4.759.685.657		
Uruguay	193.748.505	416.407.520	332.369.488	847.400.205	1.493.492.445	1.320.812.481	2.205.132.779	1.138.823.299		
Venezuela	782.000.000	2.040.000.000	1.483.000.000	2.602.000.000	-508.000.000	1.008.000.000	350.000.000	-3.105.000.000		

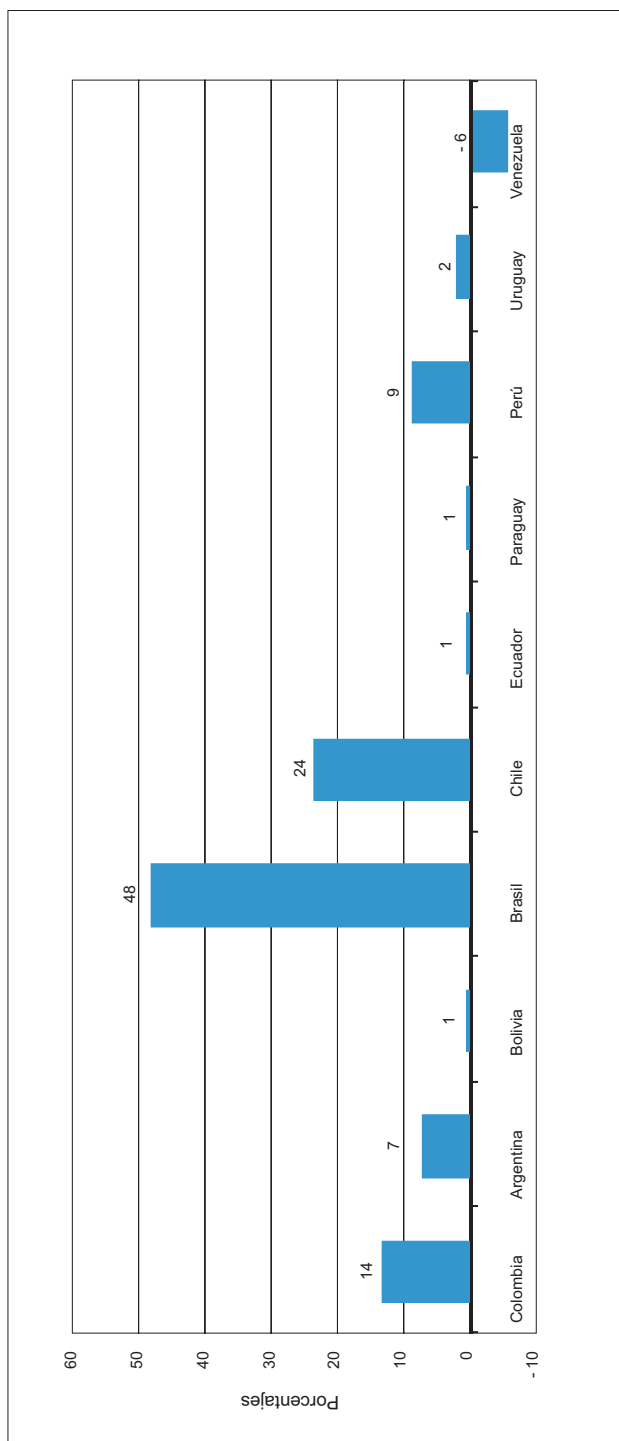
Fuente: Fondo Monetario Internacional, bases de datos de las estadísticas financieras internacionales y la balanza de pagos, y Banco Mundial, Flujos Mundiales de Financiamiento para el Desarrollo. www.imf.org

GRÁFICA 7.8
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN AMÉRICA DEL SUR, 2002-2009



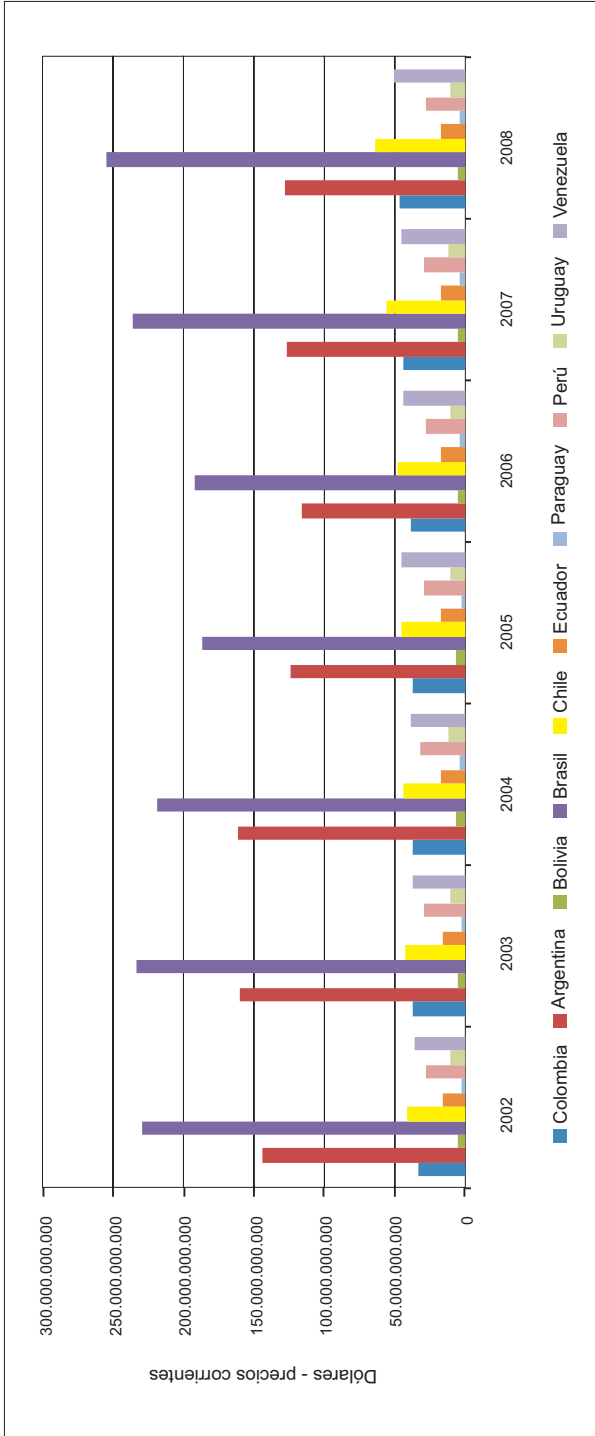
Fuente: Fondo Monetario Internacional, bases de datos de las estadísticas financieras internacionales y la balanza de pagos, y el Banco Mundial, Flujos Mundiales de Financiamiento para el Desarrollo. www.imf.org

GRÁFICA 7.9
PARTICIPACIÓN INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN AMÉRICA DEL SUR, 2009



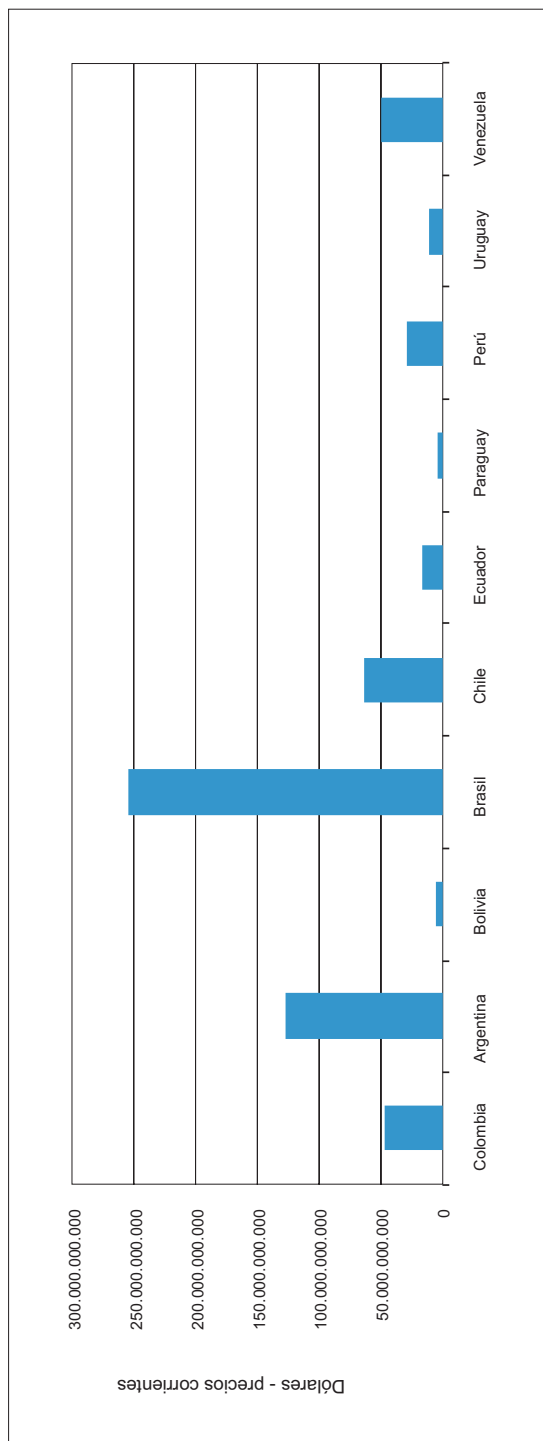
Fuente: Fondo Monetario Internacional, bases de datos de las estadísticas financieras internacionales y la balanza de pagos, y el Banco Mundial, Flujos Mundiales de Financiamiento para el Desarrollo. www.imf.org

GRÁFICA 7.10
DEUDA EXTERNA ACUMULADA EN PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR, 2002-2008



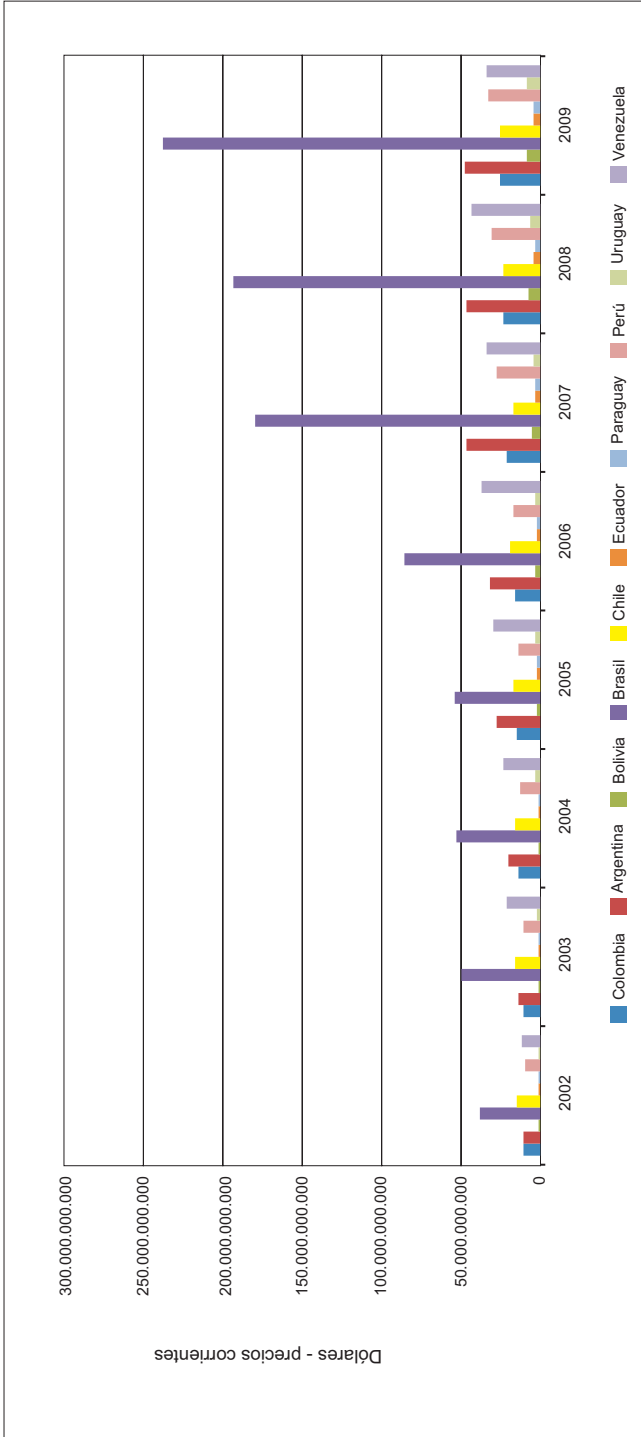
Fuente: Flujos Mundiales de Financiamiento para el Desarrollo con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

GRÁFICA 7.11
DEUDA EXTERNA ACUMULADA EN PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR, 2009



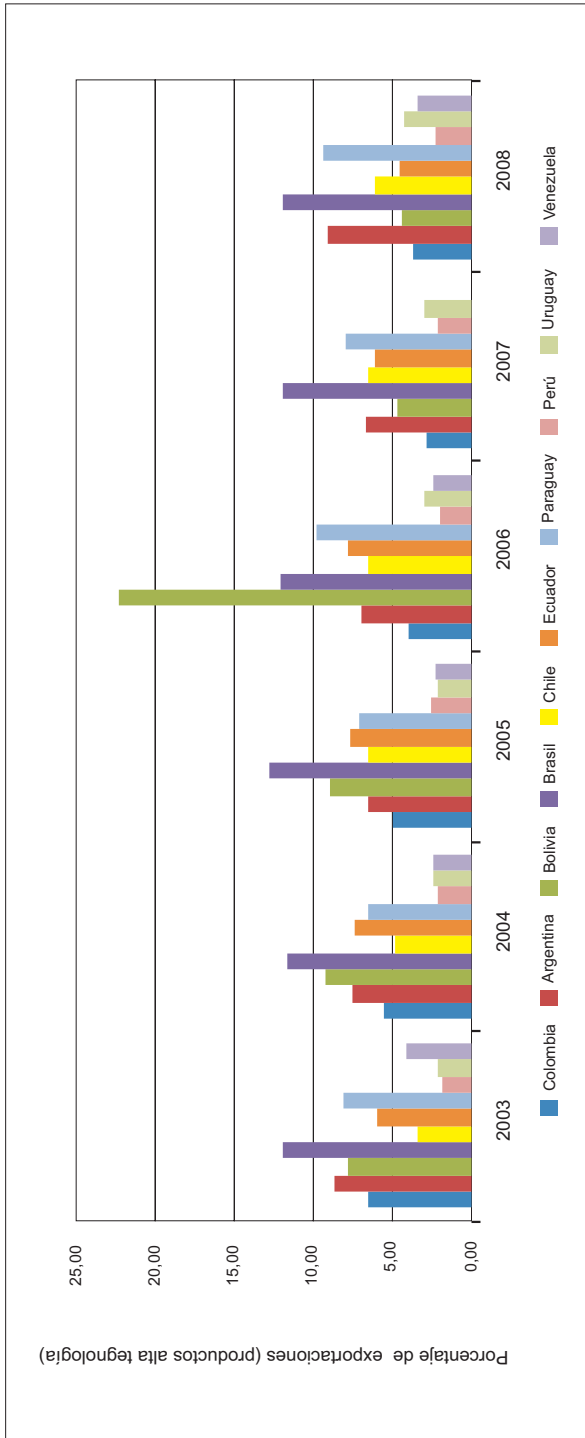
Fuente: Flujos Mundiales de Financiamiento para el Desarrollo con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

GRÁFICA 7.12
 TOTAL DE RESERVAS PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR, 2002-2009



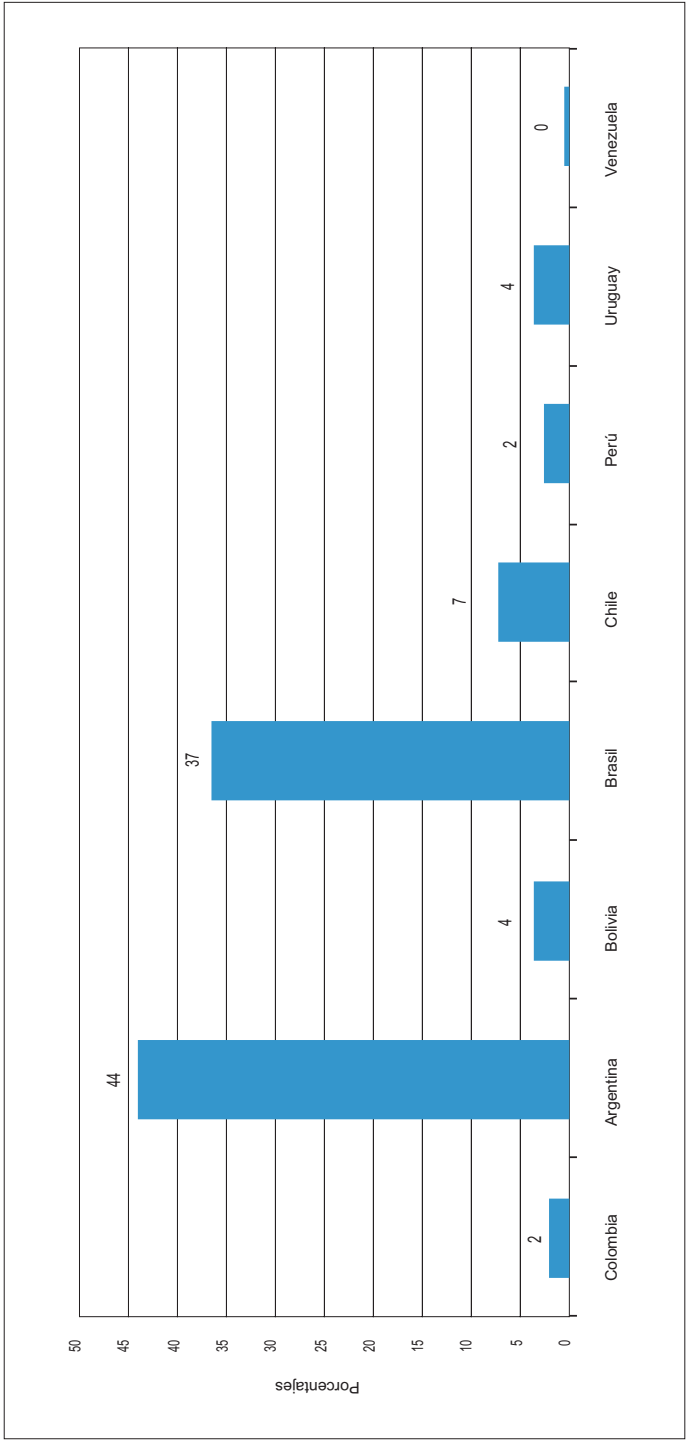
Fuente: Fondo Monetario Internacional, Estadísticas Financieras Internacionales y archivos de datos. www.imf.org

GRÁFICA 7.13
EXPORTACIONES DE PRODUCTOS DE ALTA TECNOLOGÍA EN PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR, 2003-2008



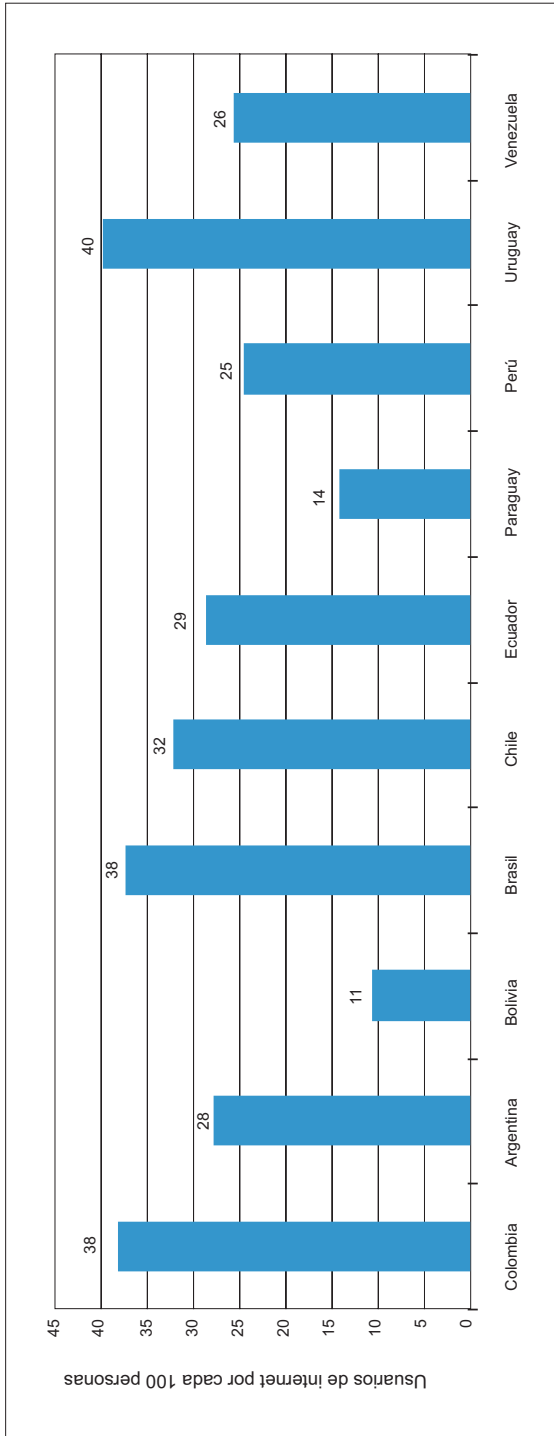
Fuente: base de datos Comtrade de las Naciones Unidas con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

GRÁFICA 7.14
PORCENTAJE KILÓMETROS DE LÍNEAS FÉRREAS EN PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR



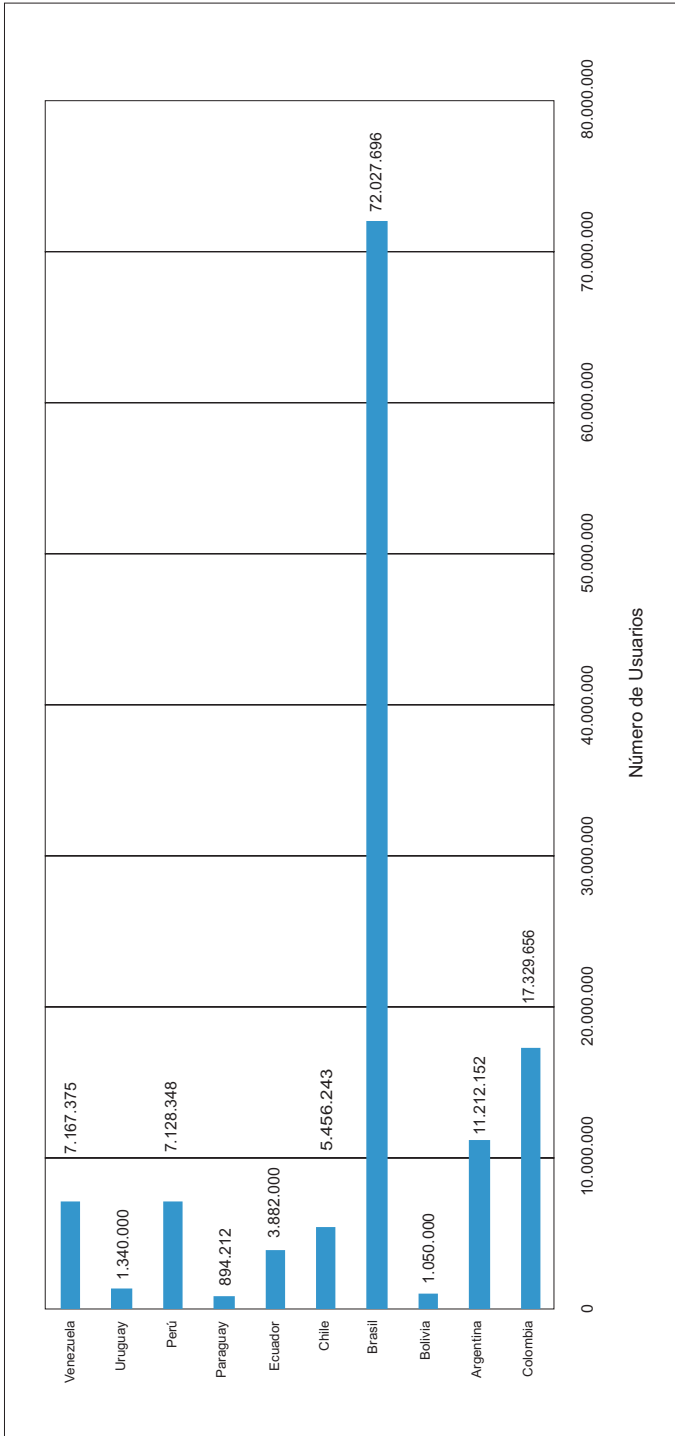
Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial - Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.
Nota: Porcentaje sobre el total de kilómetros de los países de América del Sur.

GRÁFICA 7.15
PARTICIPACIÓN DE USUARIOS DE INTERNET EN AMÉRICA DEL SUR, 2008



Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones, Informe sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones y base de datos con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

GRÁFICA 7.16
USUARIOS DE INTERNET POR PAÍS EN AMÉRICA DEL SUR, 2008



Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones, Informe sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones y base de datos con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

ANEXO 8. COLOMBIA, AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO

TABLA 8.1

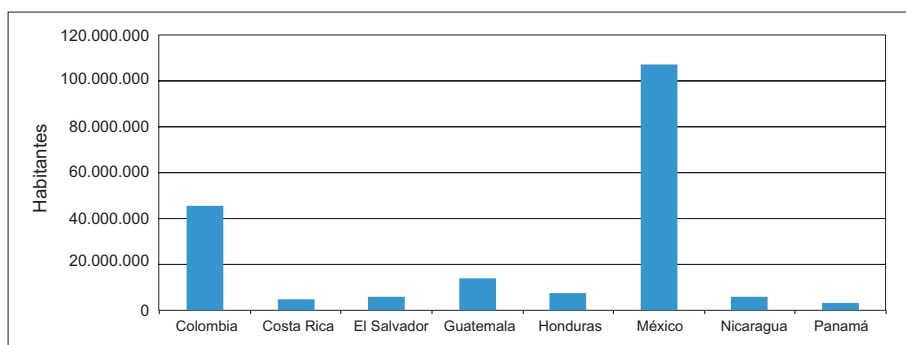
COMPARATIVO POBLACIONAL EN AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO

País	POBLACIÓN ESTIMADA AÑO 2009
Colombia	45.659.709
Costa Rica	4.578.945
El Salvador	6.163.050
Guatemala	14.026.947
Honduras	7.465.998
México	107.431.225
Nicaragua	5.742.800
Panamá	3.453.898

Fuente: División de Población de las Naciones Unidas, Perspectivas de la Población Mundial: Revisión de 2008 y Revisión de 2006 con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

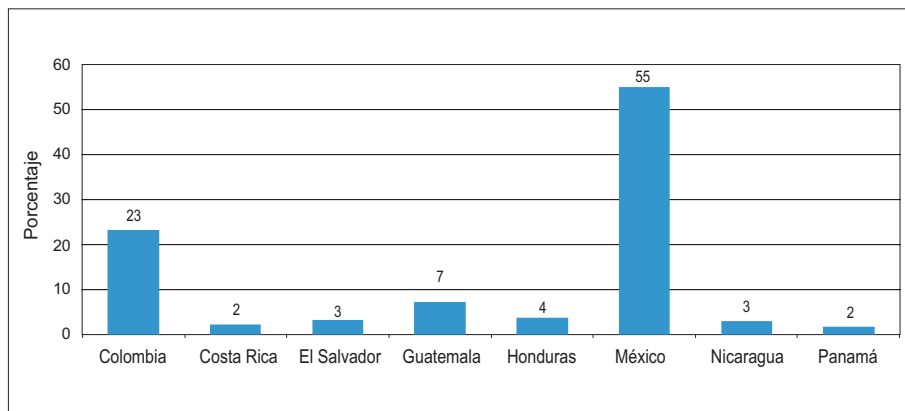
GRÁFICA 8.1

POBLACIÓN TOTAL PAÍSES AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO, 2009



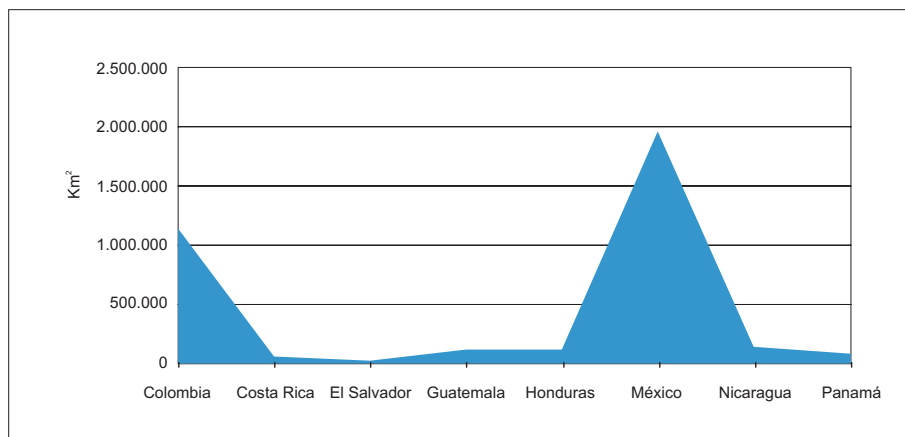
Fuente: División de Población de las Naciones Unidas, Perspectivas de la Población Mundial: Revisión de 2008 y Revisión de 2006 con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

GRÁFICA 8.2
COMPARATIVO POBLACIONAL EN AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO, 2009



Fuente: División de Población de las Naciones Unidas, Perspectivas de la Población Mundial: Revisión de 2008 y Revisión de 2006 con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

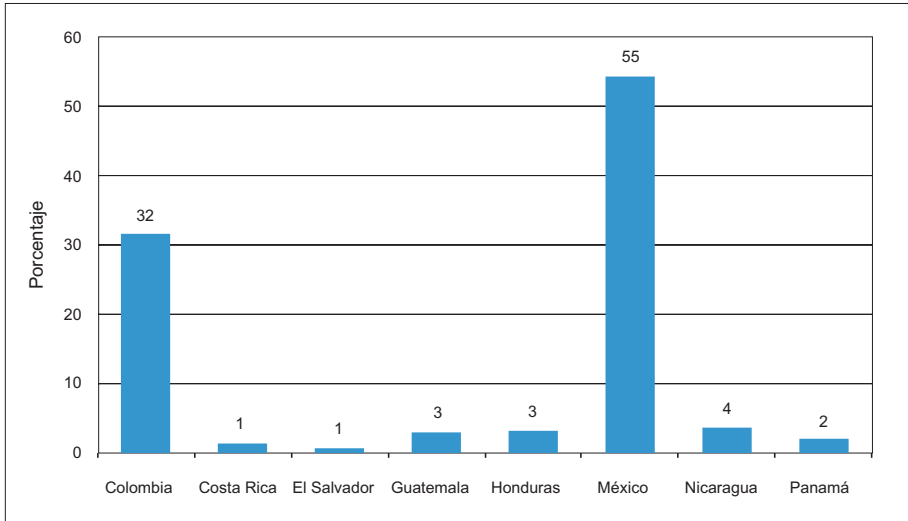
GRÁFICA 8.3
SUPERFICIE TERRITORIAL EN AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO



Fuente: Central Intelligence Agency World Factbook 2010, Geography Section.

Nota: el área total incluye áreas terrestres y marítimas. Estimaciones con base en límites internacionales.

GRÁFICA 8.4
COMPARATIVO SUPERFICIE PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO



Fuente: Central Intelligence Agency Word Factbook 2010. Geography Section

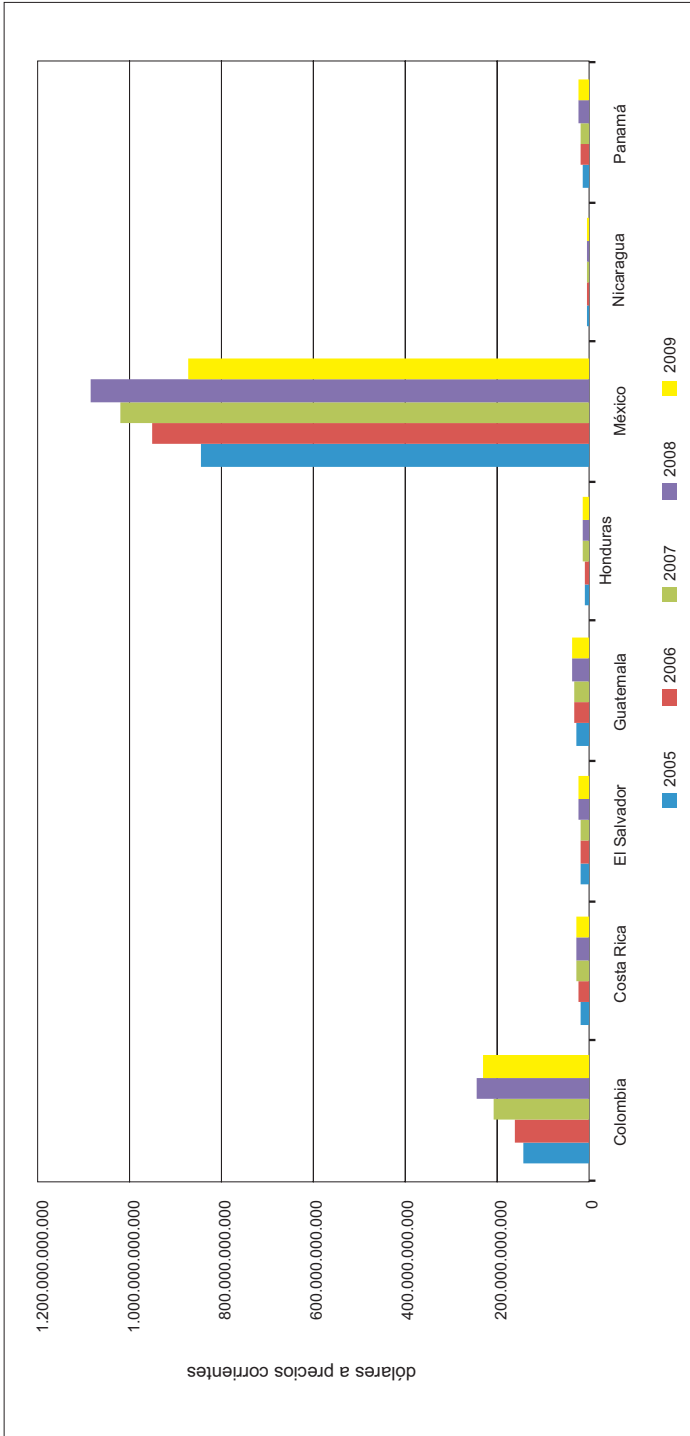
Nota: el área total incluye áreas terrestres y marítimas. Estimaciones con base en límites internacionales.

TABLA 8.2
PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) EN AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO, 2005-2009

PAIS	PIB				
	2005	2006	2007	2008	2009
Colombia	144.581.000.000	162.347.000.000	207.786.000.000	243.284.000.000	230.844.000.000
Costa Rica	19.964.893.792	22.526.464.348	26.267.157.320	29.670.308.020	29.224.816.008
El Salvador	17.070.200.000	18.653.600.000	20.372.600.000	22.114.600.000	22.174.088.274
Guatemala	27.211.376.593	30.231.142.141	34.030.907.327	38.983.126.459	36.787.752.142
Honduras	9.757.258.851	10.917.650.172	12.417.131.635	14.045.747.416	14.631.725.965
México	848.947.000.000	952.543.000.000	1.025.580.000.000	1.089.950.000.000	874.902.000.000
Nicaragua	4.872.941.602	5.267.565.509	5.618.168.130	6.365.363.273	6.297.193.493
Panamá	15.464.700.000	17.137.000.000	19.794.000.000	23.184.000.000	24.711.000.000

Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www. datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

GRÁFICA 8.5
 PIB EN AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO, 2005-2009



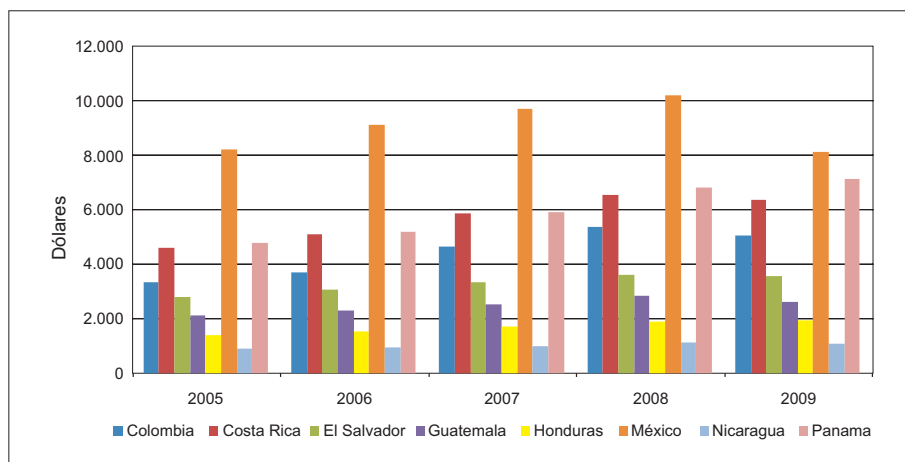
Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

TABLA 8.3
 PIB PER CÁPITA EN AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO, 2005-2009

PAÍS	PIB PER CÁPITA				
	2005	2006	2007	2008	2009
Colombia	\$ 3.358	\$ 3.715	\$ 4.684	\$ 5.405	\$ 5.056
Costa Rica	\$ 4.613	\$ 5.125	\$ 5.891	\$ 6.565	\$ 6.382
El Salvador	\$ 2.818	\$ 3.067	\$ 3.336	\$ 3.605	\$ 3.598
Guatemala	\$ 2.141	\$ 2.320	\$ 2.548	\$ 2.848	\$ 2.623
Honduras	\$ 1.416	\$ 1.553	\$ 1.731	\$ 1.919	\$ 1.960
México	\$ 8.235	\$ 9.140	\$ 9.741	\$ 10.249	\$ 8.144
Nicaragua	\$ 893	\$ 953	\$ 1.004	\$ 1.123	\$ 1.097
Panamá	\$ 4.785	\$ 5.213	\$ 5.920	\$ 6.821	\$ 7.155

Fuente: datos sobre las cuentas nacionales con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www. datos. bancomundial.org – Diciembre 2010.

GRÁFICA 8.6
 PIB PER CÁPITA EN AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO, 2005-2009



Fuente: datos sobre las cuentas nacionales con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www. datos. bancomundial.org – Diciembre 2010.

GRÁFICA 8.7
CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) EN AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO, 2002-2009



Fuente: datos sobre las cuentas nacionales con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

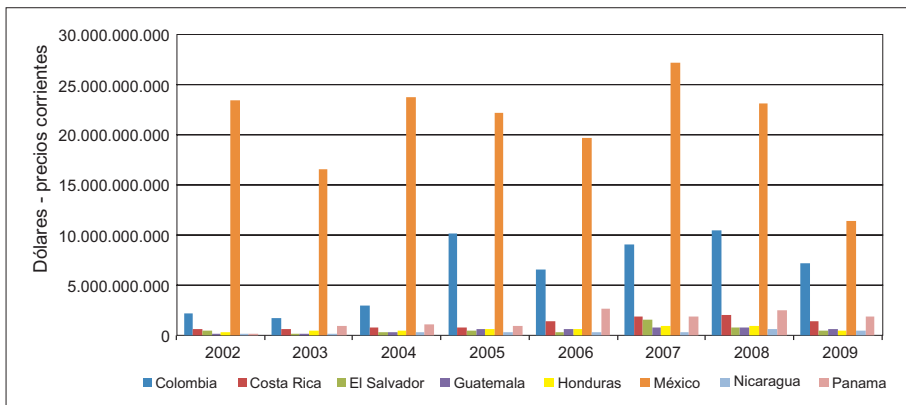
TABLA 8.4
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO, 2002-2009

País	INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA - ENTRADA NETA DE CAPITAL									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009		
Colombia	2.133.698.124	1.720.493.455	3.015.635.874	10.251.967.315	6.655.995.311	9.048.747.731	10.596.358.827	7.260.438.156		
Costa Rica	659.355.552	575.064.883	793.834.548	861.042.026	1.469.089.235	1.896.095.297	2.078.238.732	1.346.502.718		
El Salvador	470.000.000	141.200.000	363.270.000	511.130.000	241.100.000	1.508.340.000	784.150.000	430.600.000		
Guatemala	110.616.945	131.009.111	296.000.000	508.600.000	591.800.000	744.900.000	753.900.000	565.800.000		
Honduras	275.167.835	402.779.516	546.864.271	599.757.555	669.107.261	929.315.286	877.009.910	500.399.934		
México	23.631.000.000	16.590.500.000	23.815.700.000	22.344.700.000	19.779.400.000	27.310.800.000	23.170.300.000	11.417.500.000		
Nicaragua	203.900.000	201.300.000	250.000.000	241.100.000	286.800.000	381.700.000	626.100.000	434.200.000		
Panamá	98.600.000	817.500.000	1.019.100.000	917.600.000	2.557.100.000	1.776.500.000	2.401.700.000	1.772.800.000		

Fuente: Fondo Monetario Internacional, bases de datos de las estadísticas financieras internacionales y la balanza de pagos, y el Banco Mundial, Flujos Mundiales de Financiamiento para el Desarrollo. www.imf.org

GRÁFICA 8.8

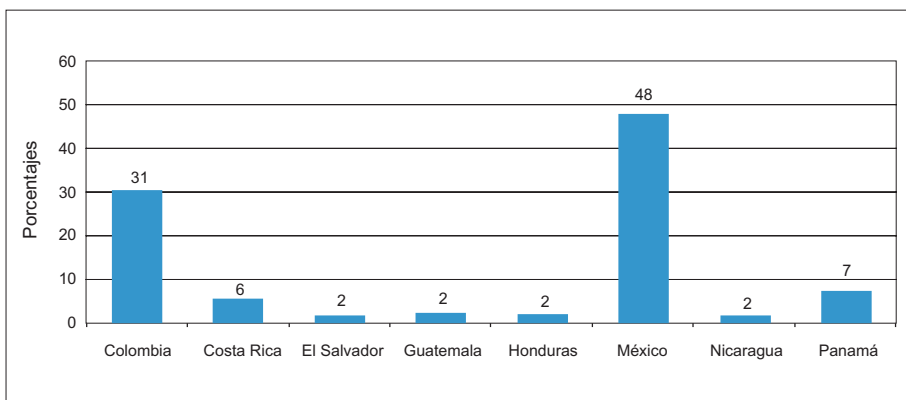
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO, 2002 -2009



Fuente: Fondo Monetario Internacional, bases de datos de las estadísticas financieras internacionales y la balanza de pagos, y el Banco Mundial, Flujos Mundiales de Financiamiento para el Desarrollo. www.imf.org

GRÁFICA 8.9

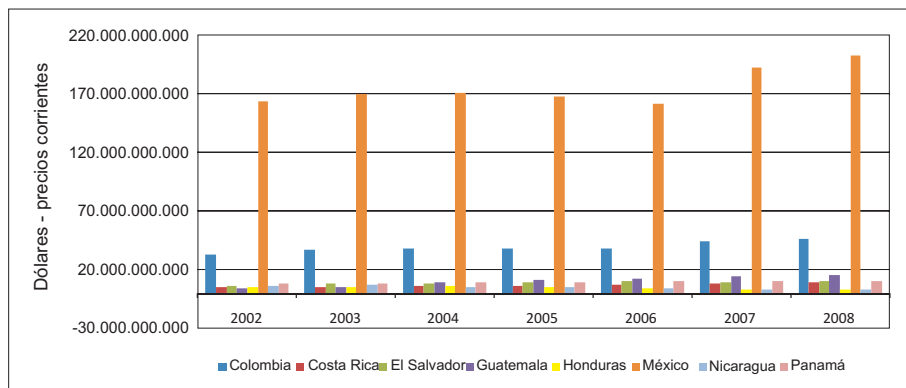
PARTICIPACIÓN INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO, 2009



Fuente: Fondo Monetario Internacional, bases de datos de las estadísticas financieras internacionales y la balanza de pagos, y el Banco Mundial, Flujos Mundiales de Financiamiento para el Desarrollo. www.imf.org

GRÁFICA 8.10

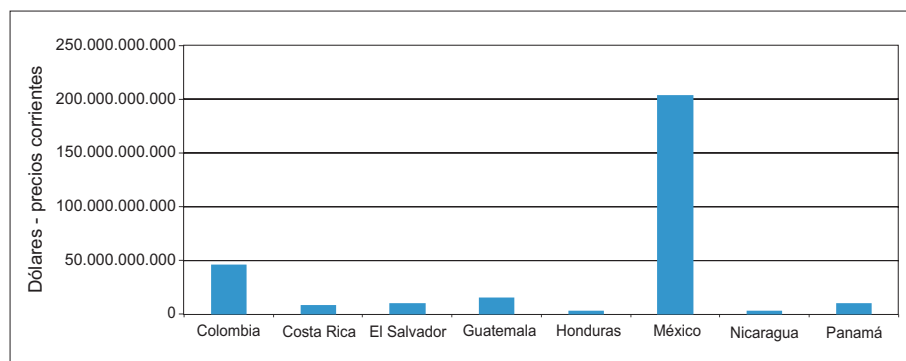
DEUDA EXTERNA ACUMULADA EN PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO, 2002-2008



Fuente: Flujos Mundiales de Financiamiento para el Desarrollo con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

GRÁFICA 8.11

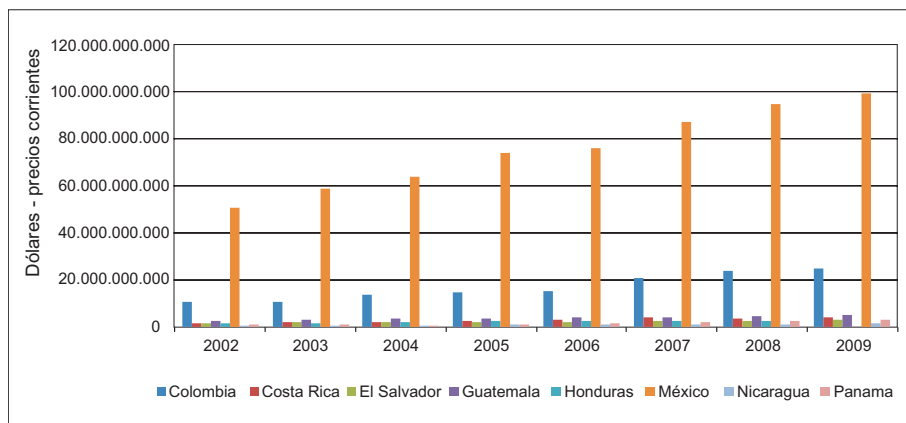
DEUDA EXTERNA ACUMULADA EN PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO, 2009



Fuente: Flujos Mundiales de Financiamiento para el Desarrollo con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

GRÁFICA 8.12

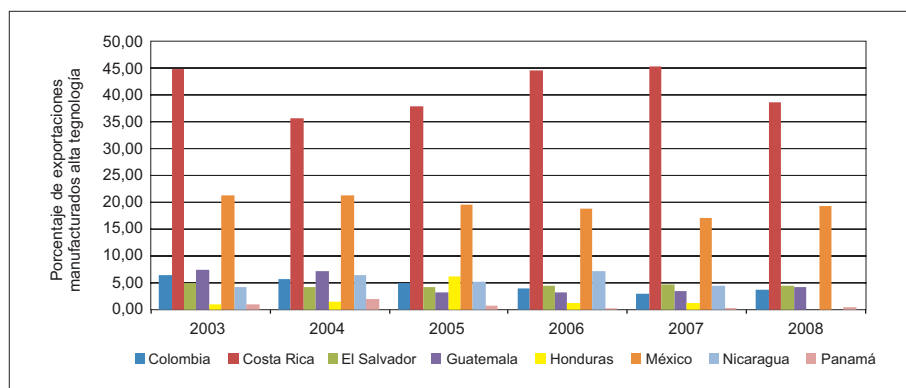
TOTAL DE RESERVAS INTERNACIONALES PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO, 2002-2009



Fuente: Fondo Monetario Internacional, Estadísticas Financieras Internacionales y archivos de datos. www.imf.org

GRÁFICA 8.13

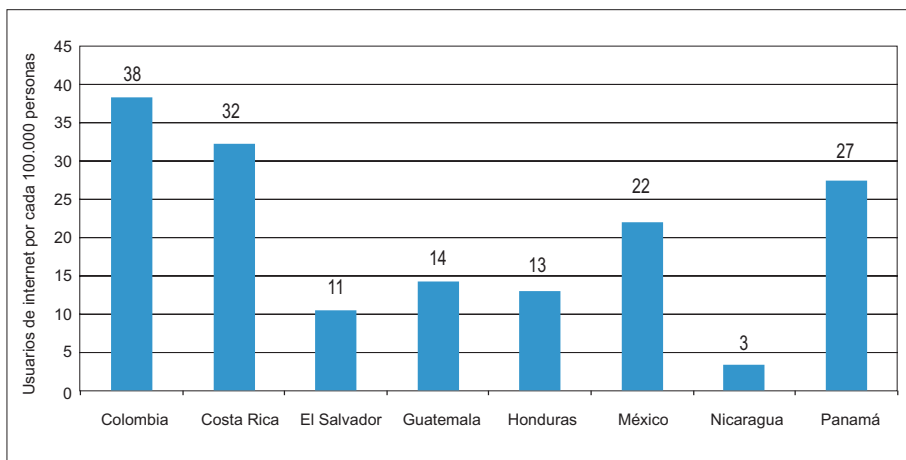
EXPORTACIONES DE PRODUCTOS DE ALTA TECNOLOGÍA EN PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO, 2003-2008



Fuente: Base de datos Comtrade de las Naciones Unidas con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

GRÁFICA 8.14

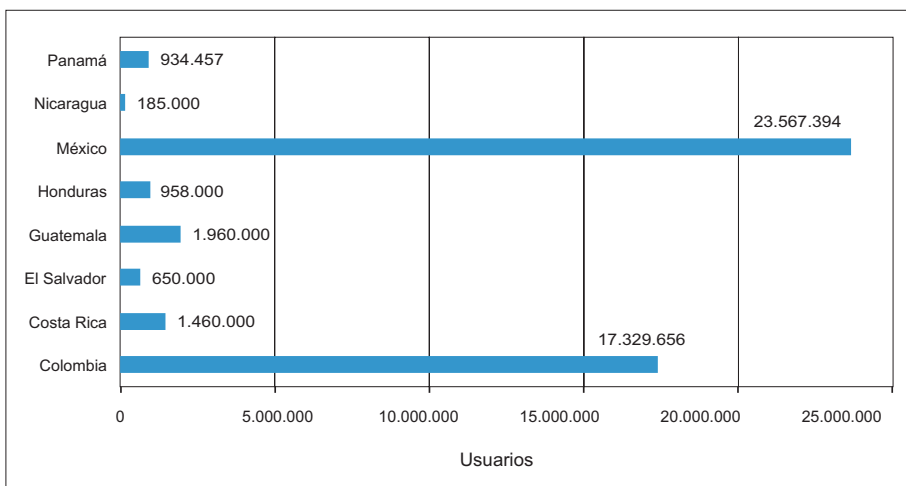
PARTICIPACIÓN DE USUARIOS DE INTERNET EN AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO, 2008



Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones, Informe sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones y base de datos con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

GRÁFICA 8.15

USUARIOS DE INTERNET POR PAÍS EN AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO, 2008



Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones, Informe sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones y base de datos con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

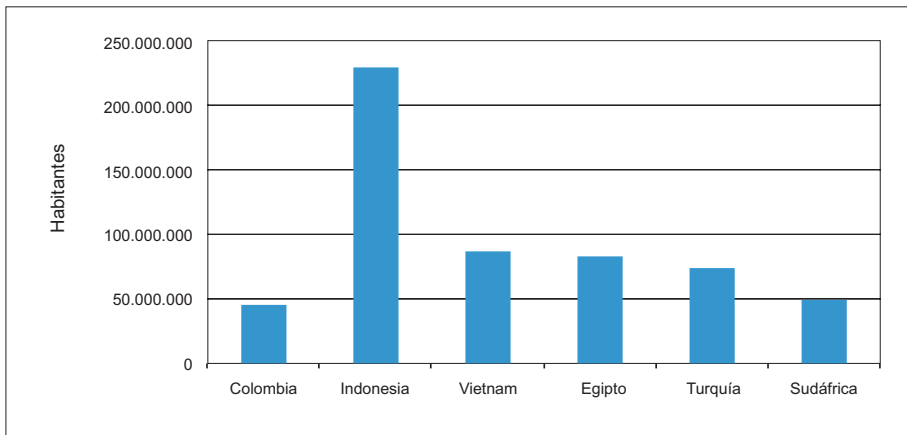
ANEXO 9. COLOMBIA Y LOS CIVETS

TABLA 9.1
COMPARATIVO POBLACIONAL PAÍSES CIVETS

PAÍS	POBLACIÓN ESTIMADA - 2009
Colombia	45.659.709
Indonesia	229.964.723
Vietnam	87.279.754
Egipto	82.999.393
Turquía	74.815.703
Sudáfrica	49.320.150

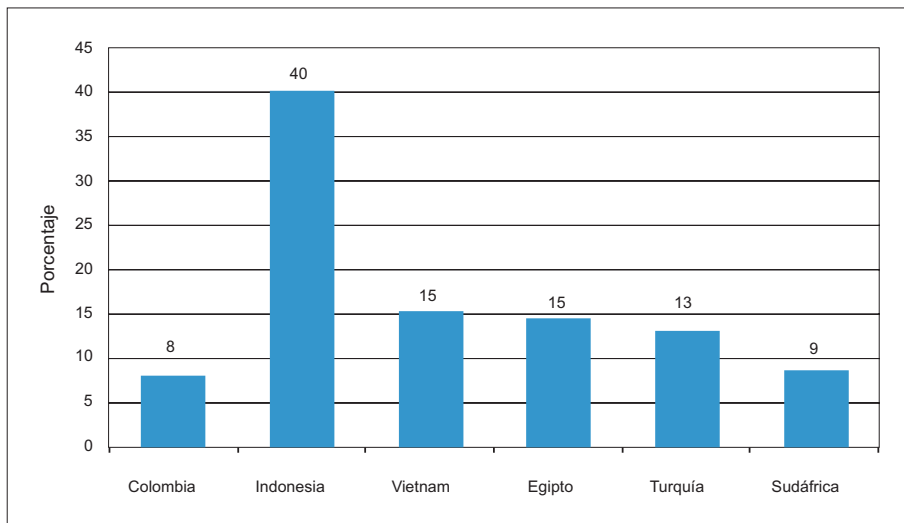
Fuente: División de Población de las Naciones Unidas, Perspectivas de la Población Mundial: Revisión de 2008 y Revisión de 2006 con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

GRÁFICA 9.1
POBLACIÓN TOTAL PAÍSES CIVETS, 2009



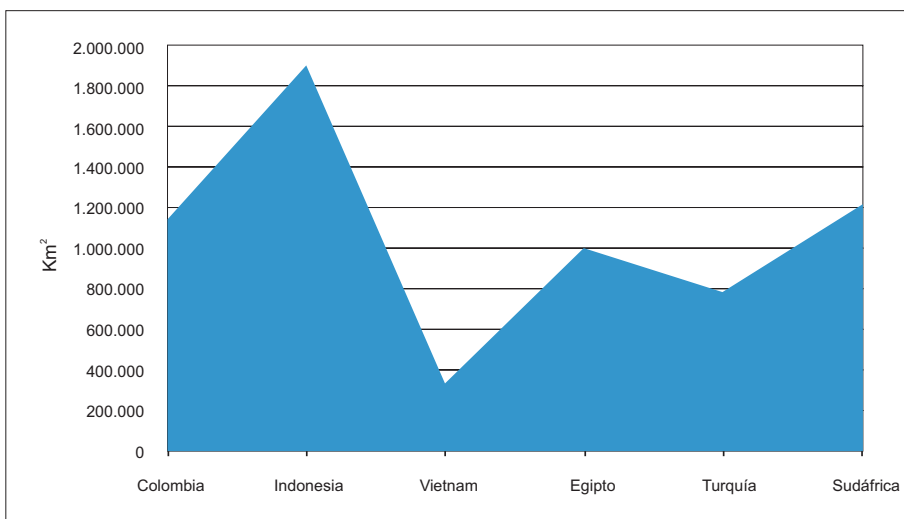
Fuente: División de Población de las Naciones Unidas, Perspectivas de la Población Mundial: Revisión de 2008 y Revisión de 2006 con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

GRÁFICA 9.2
COMPARATIVO POBLACIONAL PAÍSES CIVETS, 2009



Fuente: División de Población de las Naciones Unidas, Perspectivas de la Población Mundial: Revisión de 2008 y Revisión de 2006 con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

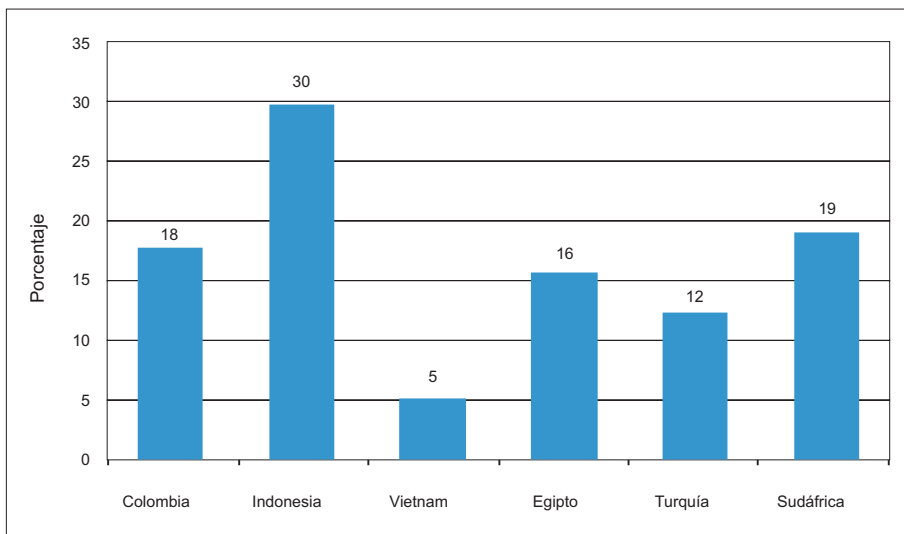
GRÁFICA 9.3
SUPERFICIE TERRITORIAL EN PAÍSES CIVETS



Fuente: Central Intelligence Agency World Factbook 2010. Geography Section.

Nota: El área total incluye áreas terrestres y marítimas. Estimaciones con base en límites internacionales.

GRÁFICA 9.4
COMPARATIVO SUPERFICIE PAÍSES CIVETS



Fuente: Central Intelligence Agency World Factbook 2010. Geography Section.

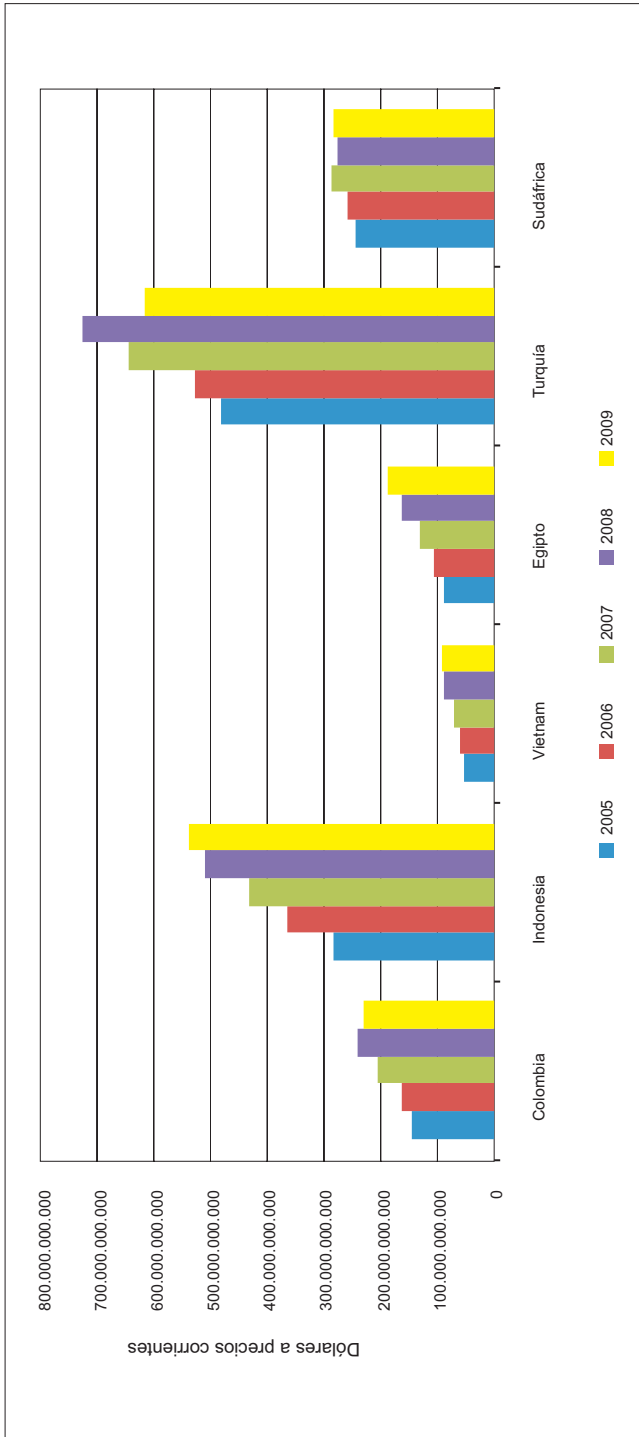
Nota: el área total incluye áreas terrestres y marítimas. Estimaciones con base en límites internacionales.

TABLA 9.2
PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) PAÍSES CIVETS, 2005-2009

País	PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)				
	2005	2006	2007	2008	2009
Colombia	144.581.000.000	162.347.000.000	207.786.000.000	243.284.000.000	230.844.000.000
Indonesia	285.869.000.000	364.570.000.000	432.217.000.000	510.504.000.000	540.277.000.000
Vietnam	52.917.285.666	60.913.515.795	71.015.570.815	90.644.972.320	91.854.471.363
Egipto	89.685.724.889	107.484.000.000	130.473.000.000	162.818.000.000	188.334.000.000
Turquía	482.980.000.000	530.900.000.000	647.155.000.000	730.337.000.000	617.099.000.000
Sudáfrica	247.064.000.000	261.007.000.000	286.302.000.000	276.451.000.000	285.983.000.000

Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

GRÁFICA 9.5
 PIB PAÍSES CIVETS, 2005-2009



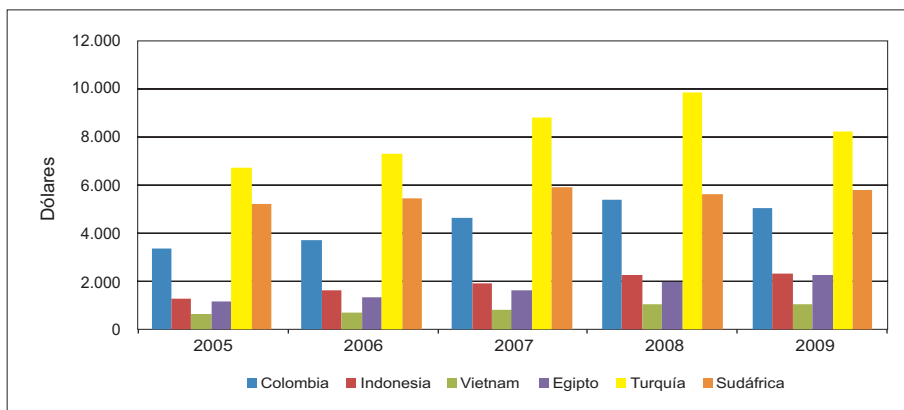
Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

TABLA 9.3
 PIB PER CÁPITA PAÍSES CIVETS, 2005-2009

PAÍS	PIB PER CÁPITA				
	2005	2006	2007	2008	2009
Colombia	\$ 3.358	\$ 3.715	\$ 4.684	\$ 5.405	\$ 5.056
Indonesia	\$ 1.304	\$ 1.643	\$ 1.924	\$ 2.246	\$ 2.349
Vietnam	\$ 637	\$ 724	\$ 834	\$ 1.051	\$ 1.052
Egipto	\$ 1.162	\$ 1.367	\$ 1.630	\$ 1.997	\$ 2.269
Turquía	\$ 6.786	\$ 7.365	\$ 8.865	\$ 9.881	\$ 8.248
Sudáfrica	\$ 5.235	\$ 5.468	\$ 5.933	\$ 5.666	\$ 5.798

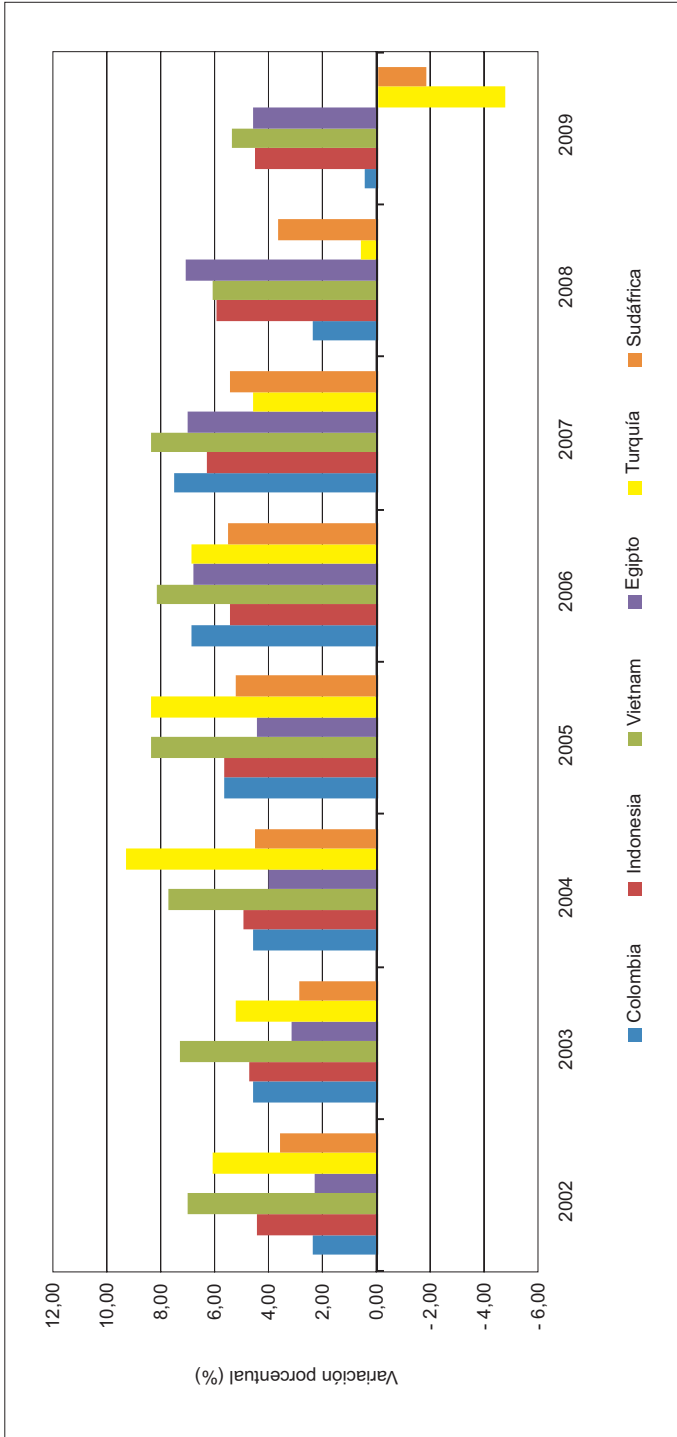
Fuente: datos sobre las cuentas nacionales con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org– Diciembre 2010.

GRÁFICA 9.6
 PIB PER CÁPITA EN PAÍSES CIVETS, 2005-2009



Fuente: datos sobre las cuentas nacionales con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

GRÁFICA 9.7
 CRECIMIENTO DEL PIB EN AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO, 2002-2009



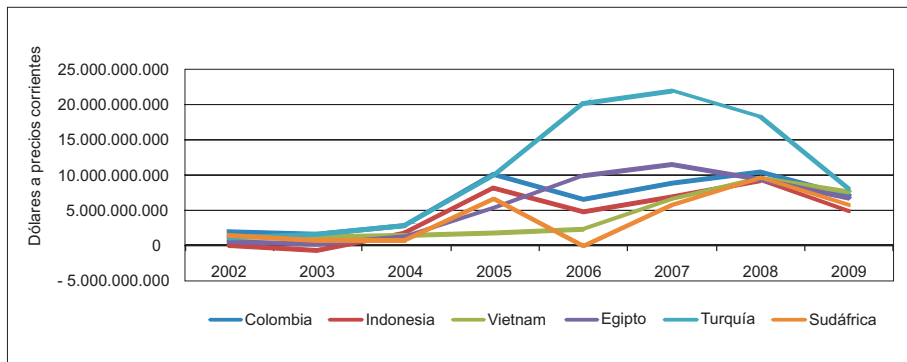
Fuente: datos sobre las cuentas nacionales con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

Tabla 9.4
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN PAÍSES CIVETS, 2002-2009

PAIS	INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA - ENTRADA NETA DE CAPITAL									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009		
Colombia	2.133.698.124	1.720.493.455	3.015.635.874	10.251.967.315	6.655.995.311	9.048.747.731	10.596.358.827	7.260.438.156		
Indonesia	145.085.549	-596.923.828	1.896.082.770	8.336.257.208	4.914.201.435	6.928.480.000	9.318.453.650	4.877.369.178		
Vietnam	1.400.000.000	1.450.000.000	1.610.000.000	1.954.000.000	2.400.000.000	6.700.000.000	9.579.000.000	7.600.000.000		
Egipto	646.900.000	237.400.000	1.253.300.000	5.375.600.000	10.042.800.000	11.578.100.000	9.494.600.000	6.711.600.000		
Turquía	1.082.000.000	1.702.000.000	2.785.000.000	10.031.000.000	20.185.000.000	22.047.000.000	18.269.000.000	7.955.000.000		
Sudáfrica	1.479.804.589	783.136.092	701.422.008	6.522.098.178	-183.628.426	5.736.933.181	9.644.834.927	5.628.090.955		

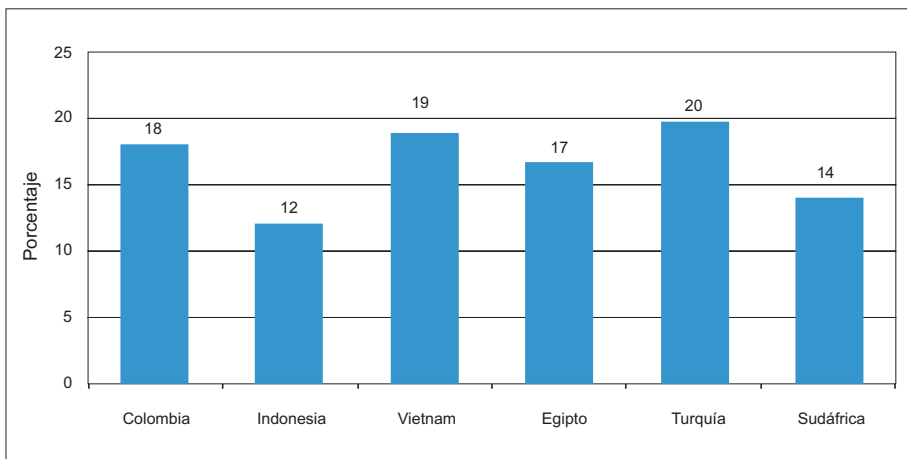
Fonte: Fondo Monetario Internacional, bases de datos de las estadísticas financieras internacionales y la balanza de pagos, y el Banco Mundial, Flujos Mundiales de Financiamiento para el Desarrollo. www.imf.org

GRÁFICA 9.8
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN PAÍSES CIVETS, 2002 -2009



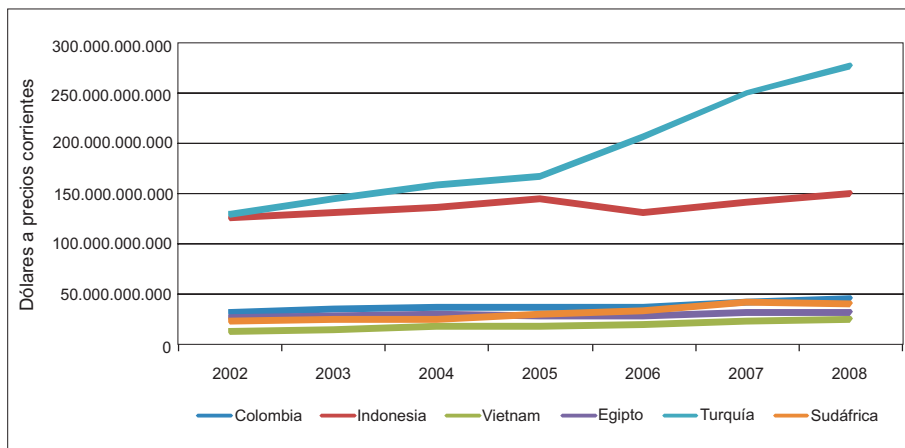
Fuente: Fondo Monetario Internacional, bases de datos de las estadísticas financieras internacionales y la balanza de pagos, y el Banco Mundial, Flujos Mundiales de Financiamiento para el Desarrollo. www.imf.org

GRÁFICA 9.9
PARTICIPACIÓN INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN PAÍSES CIVETS, 2009



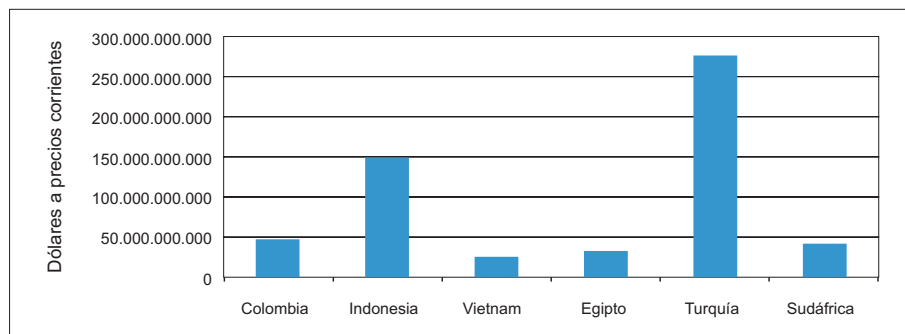
Fuente: Fondo Monetario Internacional, bases de datos de las estadísticas financieras internacionales y la balanza de pagos, y el Banco Mundial, Flujos Mundiales de Financiamiento para el Desarrollo. www.imf.org

GRÁFICA 9.10
DEUDA EXTERNA ACUMULADA EN PAÍSES CIVETS, 2002-2008



Fuente: Flujos Mundiales de Financiamiento para el Desarrollo con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

GRÁFICA 9.11
DEUDA EXTERNA ACUMULADA EN PAÍSES CIVETS, 2009



Fuente: Flujos Mundiales de Financiamiento para el Desarrollo con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

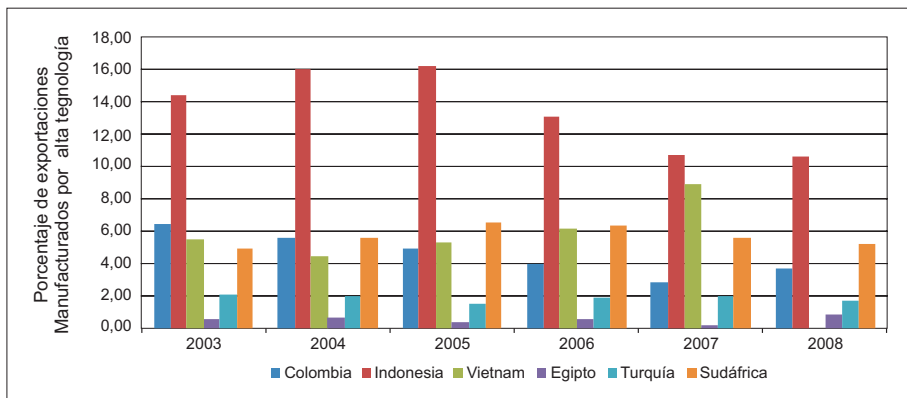
GRÁFICA 9.12
 TOTAL DE RESERVAS INTERNACIONALES PAÍSES CIVETS, 2002-2009



Fuente: Fondo Monetario Internacional, Estadísticas Financieras Internacionales y archivos de datos. www.imf.org

GRÁFICA 9.13

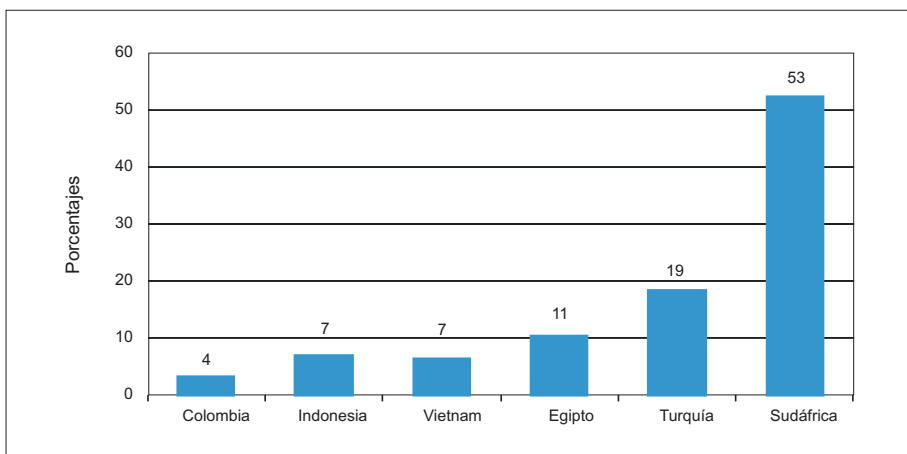
EXPORTACIONES DE PRODUCTOS DE ALTA TECNOLOGÍA EN PAÍSES CIVETS, 2003-2008



Fuente: Base de datos Comtrade de las Naciones Unidas con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

GRÁFICA 9.14

PORCENTAJE KILÓMETROS DE LÍNEAS FÉRREAS EN PAÍSES CIVETS

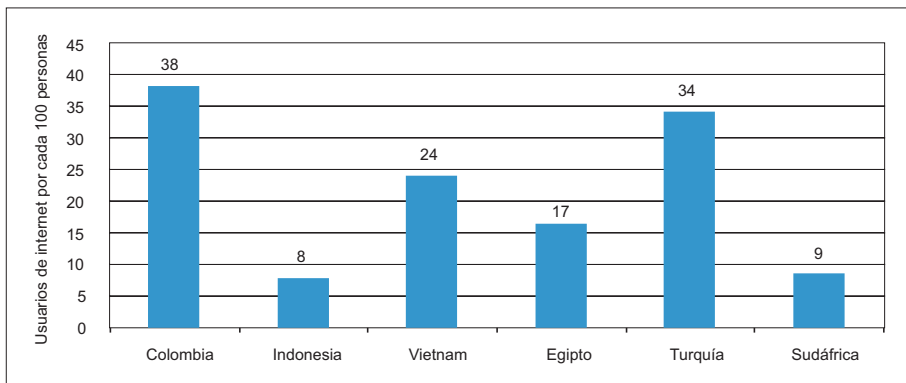


Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial-Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

Nota: porcentaje sobre el total de kilómetros de los países de América del Sur.

GRÁFICA 9.15

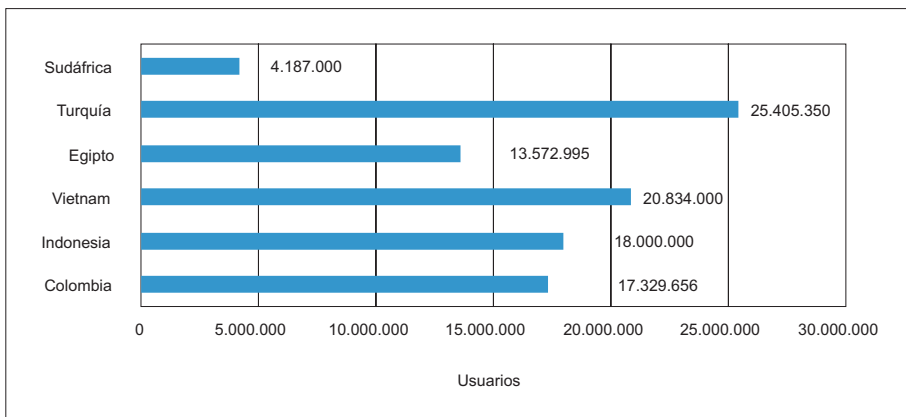
PARTICIPACIÓN DE USUARIOS DE INTERNET EN PAÍSES CIVETS, 2008



Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones, Informe sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones y base de datos con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

GRÁFICA 9.16

USUARIOS DE INTERNET POR PAÍS EN PAÍSES CIVETS, 2008

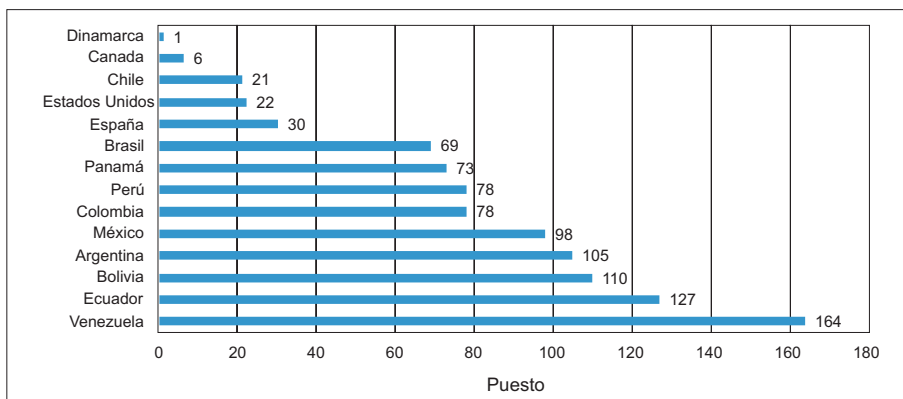


Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones, Informe sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones y base de datos con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datos.bancomundial.org – Diciembre 2010.

ANEXO 10. INDICADORES Y RANKINGS COMPARATIVOS

RANKING 10.1

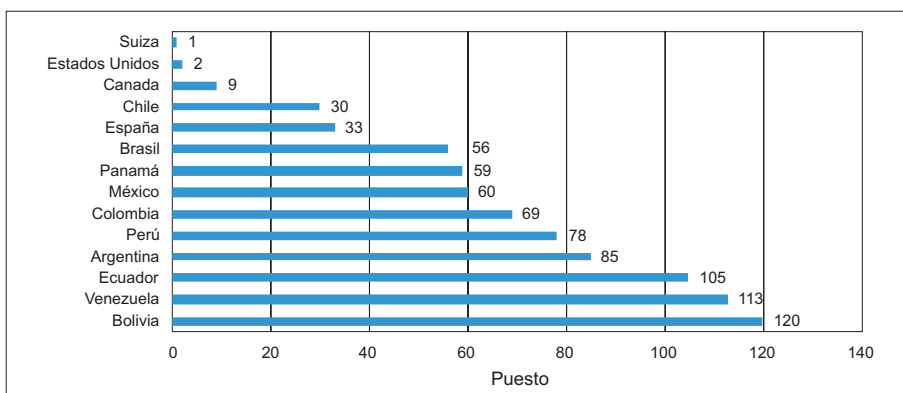
ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN, 2010



Fuente: Ranking mundial de Transparencia 2010. Elaborado por Transparency International. <http://www.transparency.org/>

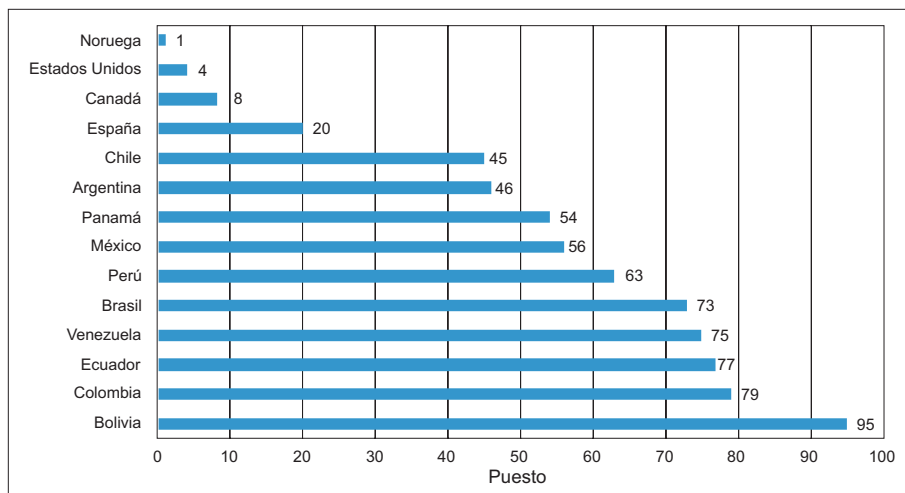
RANKING 10.2

ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD GLOBAL, 2009-2010



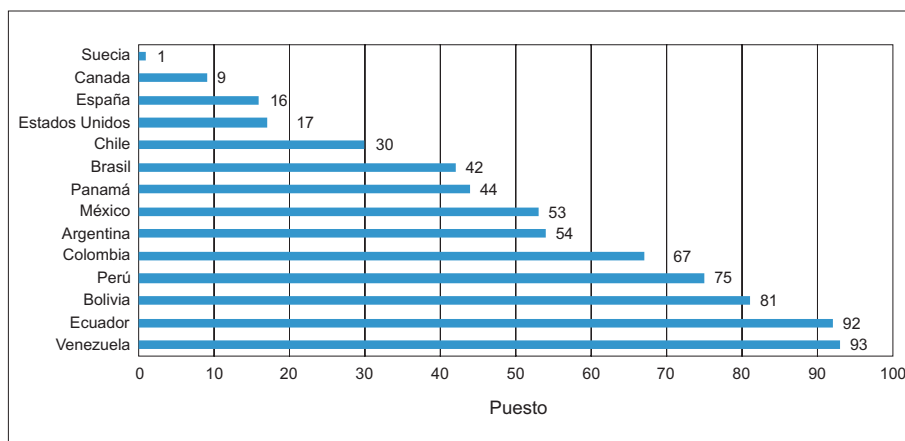
Fuente: Global Competitiveness Index, 2009-2010. Desarrollado por el Foro Económico Mundial. www.weforum.org

RANKING 10.3
 ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO, 2010



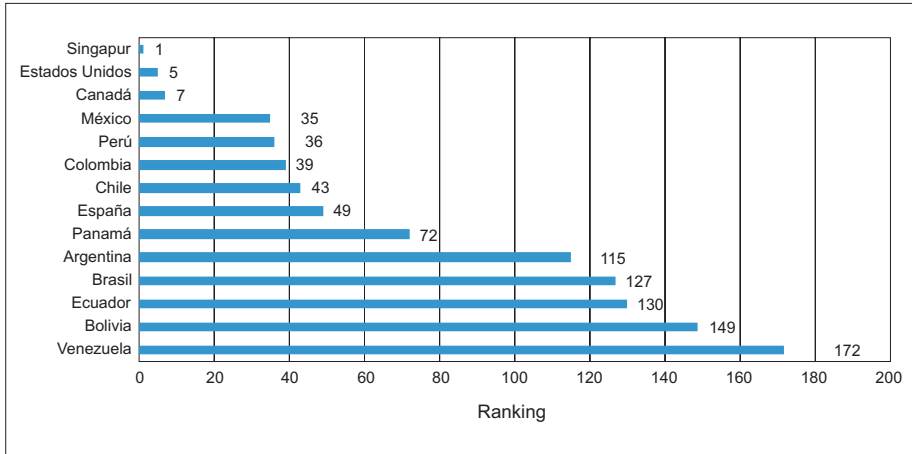
Fuente: Índice de desarrollo humano 2010, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. www.undp.org

RANKING 10.4
 ÍNDICE DE DEMOCRACIA, 2008



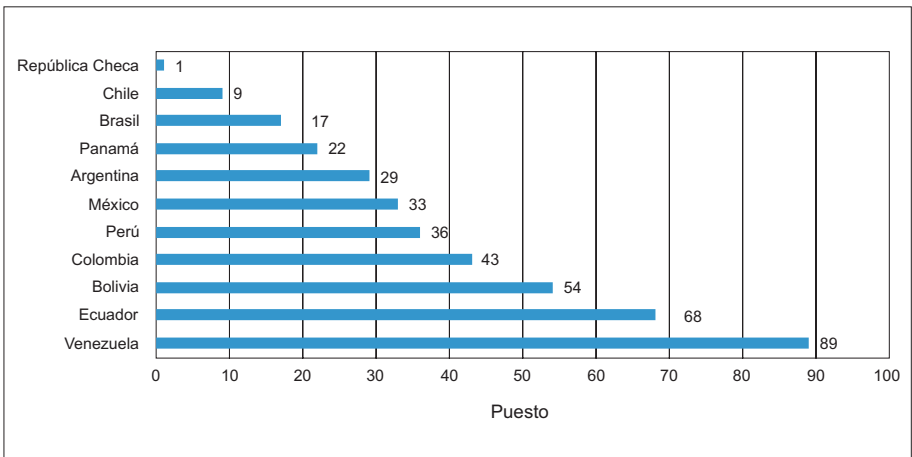
Fuente: Índice sobre Democracia 2008, elaborado por The Economist Intelligence Unit. www.economist.com

RANKING 10.5
RANKING DOING BUSINESS, 2011



Fuente: Ranking Doing Business 2011 por el Grupo del Banco Mundial. www.doingbusiness.org

RANKING 10.6
ÍNDICE DE TRANSFORMACIÓN BERTELSMANN, 2010



Fuente: Índice de Transformación Bertelsmann 2010. www.bertelsmann-transformation-index.de/

ANEXO 11. TABLAS SINTÉTICAS

TABLA 11.1

COMPARATIVO SUPERFICIE, POBLACIÓN Y PIB PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

País	SUPERFICIE (KM ²)	POBLACIÓN	PIB (2009)	PIB PER CÁPITA
Colombia	1.138.914	45.659.709	230.844.000.000	5.056
Argentina	2.780.400	40.276.376	308.741.000.000	7.666
Belize	22.966	333.200	1.353.500.000	4.062
Bolivia	1.098.581	9.862.860	17.339.992.191	1.758
Brasil	8.514.877	193.733.795	1.571.980.000.000	8.114
Chile	756.102	16.970.265	163.670.000.000	9.645
Costa Rica	51.100	4.578.945	29.224.816.008	6.382
Cuba	110.860	11.204.180	45.400.000.000	4.050
Ecuador	283.561	13.625.069	57.249.255.403	4.202
El Salvador	21.041	6.163.050	22.174.088.274	3.598
Guatemala	108.889	14.026.947	36.787.752.142	2.623
Guyana	214.969	762.498	3.082.000.000	4.041
Honduras	112.492	7.465.998	14.631.725.965	1.960
México	1.964.375	107.431.225	874.902.000.000	8.144
Nicaragua	130.370	5.742.800	6.297.193.493	1.097
Panamá	75.420	3.453.898	24.711.000.000	7.155
Paraguay	406.752	6.348.917	15.015.481.032	2.365
Perú	1.285.216	29.164.883	126.734.000.000	4.345
República Dominicana	48.670	10.090.151	46.788.255.295	4.637
Surinam	163.820	519.740	2.812.000.000	5.410
Uruguay	176.215	3.344.938	36.092.849.158	10.790
Venezuela	912.050	28.384.000	326.498.000.000	11.503

Fuente: con información del Anuario de población de las Naciones Unidas con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datosmundial.org. El Anuario de la Central Intelligence Agency (CIA) 2010 y estadísticas del Fondo Monetario Internacional (FMI) www.imf.org.co.

TABLA 11.2
COMPARATIVO SUPERFICIE, POBLACIÓN Y PIB POR PAÍSES O BLOQUES

PAÍS O BLOQUE	SUPERFICIE (KM ²)	POBLACIÓN	PIB (2009)	PIB PER CÁPITA
Caribe Insular	159.530	21.294.331	92.168.000.000	4.328
América Central	522.278	41.764.838	135.180.075.882	3.236
México	1.964.375	107.431.225	874.902.000.000	8.144
Brasil	8.514.877	193.733.795	1.571.980.000.000	8.114
CAN	3.806.272	98.312.521	432.167.247.594	4.396
4 Pacífico	5.144.607	199.226.082	1.396.150.000.000	7.008
MERCOSUR	11.878.244	243.704.026	1.931.829.330.190	7.927
UNASUR	17.731.457	388.653.050	2.860.058.577.784	7.359

Fuente: con información del anuario de Población de las Naciones Unidas con estimaciones del Banco Mundial-DataSource. www.datosmundial.org; El Anuario de la Central Intelligence Agency (CIA) 2010 y estadísticas del Fondo Monetario Internacional (FMI) www.imf.org.co. 4 Pacífico: Colombia, Chile, Perú y México.

Siglas

AA	acuerdo de asociación
Acnur	Oficina del Alto Comisionados de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACPM	aceite combustible para motores
AEC	Asociación de Estados del Caribe
Aladi	Asociación Latinoamericana de Integración
Alba-TCP	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos
Alca	Área de Libre Comercio de las Américas
ALC-UE	América Latina-Caribe y UE
Analac	Asociación Nacional de Productores de Leche de Colombia
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
Ansa	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
Apec	Asia-Pacific Economic Cooperation (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico)
Apri	acuerdos para la promoción recíproca de inversiones
Asean	Association of South East Asia Nations (en español Ansa)
Atpa	Andean Trade Preference Act (Ley de Preferencias Arancelarias Andinas)
Atpdea	Andean Trade Preference Drug Erradication Act (Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas)
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
Bacrim	bandas criminales emergentes (Colombia)
Bric	Brasil, Rusia, India y China
CAF	Corporación Andina de Fomento

Calc	Cumbre de la unidad de América Latina y el Caribe
CAN	Comunidad Andina de Naciones
Care	Comisión Asesora de Relaciones Exteriores
Caricom	Caribbean Community (Comunidad del Caribe)
CDS	Consejo de Defensa Sudamericano
Ceca	Comunidad Europea del Carbón y el Acero
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIF	<i>Cost, Insurance and Freight</i>
Civets	Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica
Clan	Comunidad Latinoamericana de Naciones
Colpecc	Comité Colombiano de Cooperación en el Pacífico
Combifron	Comisión Binacional Fronteriza (Colombia-Ecuador)
Creg	Comisión de Regulación de Energía y Gas
CSAN	Comunidad Sudamericana de Naciones
CSN	Comunidad Suramericana de Naciones
Dane	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DCA	Defense Cooperation Agreements
DDHH	derechos humanos
DEA	Drug Enforcement Agency
Dian	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
Dicore	Dirección de Coordinación Regional (Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores)
Efta	European Free Trade Association
ELN	Ejército de Liberación Nacional (Colombia)
ESE	Estrategia de seguridad europea (Unión Europea)
Farc	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOB	<i>Free on Board</i> (puesta a bordo)
Focalae	Foro de Cooperación de América Latina-Asia del Este
GAO	Government Accountability Office (Estados Unidos)
GLP	gas licuado de petróleo

GPC	gigapies cúbicos
GWh	gigavatio hora
ICP	Interconexión Eléctrica Colombia-Panamá S.A.
IED	inversión extranjera directa
Iirsa	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
IISS	International Institute For Strategic Studies (Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, Londres)
JPA	cierto combustible de avión
Kbdc	miles de barriles por día calendario
KPDC	miles de pies cúbicos por día calendario
KWh	kilovatio hora
Mbls	millones de barriles
Mbpe	millones de barriles de petróleo equivalentes
Mercosur	Mercado Común del Sur
MPCD	millones de pies cúbicos por día
Nafta	North American Free Trade Agreement
Ocde	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Opep	Organización de Países Exportadores de Petróleo
Otan	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PBEC	Pacific Basin Economic Council (Consejo Económico del Pacífico)
PDSO	política de defensa y seguridad democrática (Colombia)
PDVSA	Petróleos de Venezuela S. A.
PE	política exterior

PEC	política exterior común
Pecc	Pacific Economic Cooperation Council (Consejo de Cooperación Económica del Pacífico)
Pesc	Política exterior común y de seguridad (Unión Europea)
PIB	producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRI	Partido Revolucionario Institucional (México)
SGP	Sistema de Preferencias Generalizadas
Sica	Sistema de la Integración Centroamericana
SIN	sistema interconectado nacional
Sipri	Stockholm International Peace Research Institute
TC	Tratado constitucional (Unión Europea)
TL	Tratado de Lisboa (Unión Europea)
TLC	tratado de libre comercio
UE	Unión Europea
Upme	Unidad de Planeación Minero Energética
USAID	United States Agency for International Development

Autores

MARTHA ARDILA

Ph. D en ciencia política y relaciones internacionales. Sus áreas de interés se concentran en la política exterior colombiana, América Latina y la seguridad. Trabajó en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia durante seis años, ha sido profesora visitante en varias universidades como Sorbonne Nouvelle de París, la Simón Bolívar de Quito, la Unam de México. Durante diez años fue profesora e investigadora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales en la Universidad Externado de Colombia. Actualmente es profesora de la Pontificia Universidad Javeriana, en Bogotá.

Correo electrónico: marthardila90@gmail.com

DIEGO CARDONA CARDONA

Con pregrados en antropología y derecho, master en estudios de Asia y África y en estudios internacionales, Ph. D. del Institut de Hautes Études Internationales, de la Universidad de Ginebra. Diplomado de la Escuela Diplomática Española, en Madrid. Ha sido viceministro de Relaciones Exteriores de Colombia, ministro plenipotenciario y encargado de negocios ante la Unión Europea en Bruselas y coordinador de cooperación política de la Comunidad Andina, en Lima. Profesor universitario de pregrado y posgrado durante dieciséis años, en ocho universidades, en especial en la Nacional de Colombia, los Andes, el Rosario, y la Javeriana, de Bogotá, y profesor-investigador visitante de posgrado en la Université de Toulouse, El Colegio de México y el ITAM, en México. Tiene publicaciones en ocho países. Actualmente es profesor-investigador de Relaciones Internacionales en la Universidad del Norte, en Barranquilla.

Correo electrónico: dicardon@yahoo.fr

LEONARDO CARVAJAL

Politólogo e internacionalista. M. Sc. en políticas públicas en América Latina de la Universidad de Oxford. Candidato a doctor en estudios políticos de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente, profesor titular e investigador de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de esa Universidad. Director de la maestría en seguridad y defensa nacionales de la Escuela Superior de Guerra. Tiene numerosas publicaciones sobre política exterior, seguridad y defensa y asuntos latinoamericanos.

Correo electrónico: leonardo.carvajal@uexternado.edu.co

GERMÁN R. CORREDOR

Ingeniero electricista y M. Sc. en economía de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en economía y planificación energética de la Fundación Bariloche, Argentina. Actualmente es profesor de la Facultad de Ingeniería y director del Observatorio Colombiano de Energía adscrito al Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Consultor en asuntos energéticos y asesor de empresas en gestión energética.

Correo electrónico: gcorredorav@gmail.com

PIO GARCÍA

Estudió filosofía y letras y obtuvo la maestría del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, en Bogotá; posteriormente adelantó estudios de posgrado en Asia, con especialización en asuntos japoneses en El Colegio de México y la Universidad de Tsukuba (Japón). Es candidato a doctor en filosofía. Tiene numerosas publicaciones sobre la cuenca del Pacífico, entre las cuales se encuentran libros sobre la *Geopolítica de Asia y el Pacífico*, y *Latin America in Japanese Financial Co-operation*, editado en Tokyo. En la actualidad es coordinador de estudios asiáticos en la Universidad Externado de Colombia.

Correo electrónico: piogarcia02@yahoo.com

ROSA ESPERANZA GONZÁLEZ

Economista y especialista en estadística de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora del Observatorio Colombiano de Energía, del CID. Ha trabajado en la economía de la energía participando en proyectos como el Plan energético nacional y la revisión de los balances energéticos nacionales.

Correo electrónico: esperanzagonzalez@gmail.com

JUAN FERNANDO LONDOÑO

Master en International Public Policy de SAIS-Johns Hopkins University (Washington), con énfasis en política exterior estadounidense. Master en ciencia política, especialista en derecho constitucional y parlamentario y en gestión pública, comunicador social-periodista. Profesor de la Academia Diplomática de San Carlos de la Cancillería colombiana. Asesor, entre 2000 y 2004, del secretario general de la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como de la Unidad para la Promoción de la Democracia. Consultor político internacional. Fundador del recientemente constituido Centro de Análisis Político, organización especializada en análisis y gestión de riesgo político. Fue editor de la revista *Política Colombiana* y consultor del PNUD así como de entidades gubernamentales.

Correo electrónico: juanflondono@gmail.com

JAVIER NIÑO

Politólogo y antropólogo de la Universidad de los Andes. Especialista en periodismo socioeconómico, magíster en etnología, DEA y candidato a doctorado en relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor, investigador y consultor de la Universidad del Norte, en Barranquilla. Tiene publicaciones en revistas especializadas, en especial sobre los migrantes colombianos en el exterior.

Correo electrónico: javierignacionino@gmail.com

EDUARDO PASTRANA BUELVAS

Doctor en derecho de la Universidad de Leipzig (Alemania). Actualmente es director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, y profesor visitante del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leipzig. Sus áreas de trabajo son los procesos de gobernanza global, las relaciones entre Colombia y la Unión Europea y la proyección de Brasil como actor global. Tiene publicaciones en varios países sobre asuntos internacionales.

Correo electrónico: epastrana@javeriana.edu.co

SOCORRO RAMÍREZ

Doctora en ciencia política, con magister en análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos. En la actualidad, investigadora independiente. Durante dos décadas fue profesora e investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri) de la Universidad Nacional de Colombia, en Bogotá. Sus principales materias de investigación son las relaciones internacionales en América Latina, las relaciones de Colombia con los países vecinos, en especial Brasil, Ecuador y Venezuela, y asuntos diversos de la política exterior colombiana. Publicaciones al respecto en seis países.

Correo electrónico: socorroramirezv@yahoo.es

FEDERICO SALCEDO OSPINA

Internacionalista de la Universidad Externado de Colombia. Se ha desempeñado como asistente del proyecto Colombia internacional de Fescol y profesor de pregrado en la Universidad Javeriana. Ha estado vinculado al programa de Alianzas Público-Privadas en la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), siendo sus principales áreas de trabajo el desarrollo, las empresas multinacionales y la globalización.

Correo electrónico: salcedofederico@yahoo.com

ÉDGAR VIEIRA POSADA

Economista, magister en relaciones internacionales de la Universidad Javeriana y doctor en estudios de las sociedades latinoamericanas de la Université Sorbonne Nouvelle (París III). Ha ocupado diversos cargos en organismos nacionales e internacionales relacionados con el comercio exterior y la integración, y es académico desde hace quince años en programas de posgrado en varias ciudades colombianas y, en especial, en la Universidad Javeriana durante una década. Actualmente es profesor titular del Colegio de Estudios Superiores de Administración (Cesa). Ha publicado cuatro libros sobre integración latinoamericana y andina, uno de ellos en francés, y cuenta con publicaciones nacionales e internacionales.

Correo electrónico: edgar.vieira@cesa.edu.co