



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

colombiainternacional@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Vargas-Alzate, Luis Fernando; Sosa, Santiago; Rodriguez-Rios, Juan David
El comercio como plataforma de la política exterior colombiana en la administración de Juan Manuel
Santos
Colombia Internacional, núm. 76, julio-diciembre, 2012, pp. 259-292
Universidad de Los Andes
Bogotá, D.C., Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81224569010>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

El comercio como plataforma de la política exterior colombiana en la administración de Juan Manuel Santos

Luis Fernando Vargas-Alzate • Santiago Sosa • Juan David Rodriguez-Ríos
Universidad EAFIT

RESUMEN

Este artículo analiza la política exterior colombiana desde una perspectiva liberal, durante el primer año de la administración Santos. El mismo explora la relación entre el comercio internacional del país y sus maniobras diplomáticas, utilizando datos estadísticos e informes de tipo oficial y académico sobre las acciones realizadas en las relaciones exteriores contemporáneas. Los autores sustentan el liberalismo comercial como una perspectiva útil para analizar la actual política exterior de Colombia, particularmente haciendo uso conceptual de la paz capitalista, ya que han identificado en el comercio una plataforma base para las relaciones internacionales colombianas.

PALABRAS CLAVE

Colombia • política exterior • liberalismo • comercio

Trade as the Platform of Colombian Foreign Policy during the Juan Manuel Santos Administration

ABSTRACT

This paper analyzes Colombia's foreign policy during the first year of the Santos administration from a liberal perspective. It explores the relation between the country's international commerce and its diplomatic actions by using statistical data and official and academic reports about the contemporary international relations. The authors argue that the commercial liberalism is a useful perspective for the analysis of Colombia's current foreign policy, especially by using the concept of the capitalist peace because the authors have found in commerce a basic platform for the country's international relations.

KEYWORDS

Colombia • foreign policy • liberalism • trade



Luis Fernando Vargas-Alzate es Magíster en Estudios Políticos con énfasis en Relaciones Internacionales. Coordinador y profesor del área académica de Relaciones Internacionales en la Universidad Eafit. E-mail: lvargas3@eafit.edu.co
Santiago Sosa es Negociador Internacional, candidato a Magíster en Negocios Internacionales de la Universidad Eafit. E-mail: ssosanor@eafit.edu.co
Juan David Rodriguez-Rios es negociador internacional de la Universidad EAFIT. E-mail: jrodrri26@eafit.edu.co

Digital Object Identification

<http://dx.doi.org/10.7440/colombiant76.2012.10>

El comercio como plataforma de la política exterior colombiana en la administración de Juan Manuel Santos

**Luis Fernando Vargas-Alzate • Santiago Sosa •
Juan David Rodríguez-Ríos**
Universidad EAFIT

INTRODUCCIÓN

El comercio, entendido como una práctica crucial para el establecimiento o profundización de las relaciones entre distintos países, ha sido un componente importante dentro del estudio de las relaciones internacionales y, sobre todo, de la economía política internacional. A pesar de involucrar actores de diferente naturaleza, tanto estatales como no estatales, y nacionales y subnacionales, también se ha interpretado como una actividad altamente sensible para las decisiones de tipo político y para el desarrollo de relaciones diplomáticas entre los Estados.

De la misma manera, los procesos de toma de decisiones en la formulación y ejecución de la política exterior pueden verse afectados por la existencia (o no) de relaciones comerciales entre las naciones y por la influencia de distintos grupos de interés con intereses económicos frente a diferentes países del mundo. En el caso colombiano, por ejemplo, es notable la influencia de los gremios económicos en la toma de decisiones en diversos ámbitos de la política pública, tanto nacional como internacional, sobre todo en lo relacionado

con los asuntos económicos, los cuales se han vuelto determinantes en la definición de la actuación mundial del país.

Pese a lo anterior, en el estudio de la política exterior de Colombia ha sido notable la falta de análisis sobre política comercial internacional. En su lugar, la mayoría de los análisis han girado en torno a las acciones políticas y diplomáticas, sin atender la creciente importancia que las relaciones comerciales han adquirido dentro de la proyección internacional del país. El argumento central que desarrollará este artículo es que las decisiones de la administración de Juan Manuel Santos en materia de política exterior se cimentan sobre los avances en política comercial y en los nacientes vínculos comerciales que se han originado con distintos países a lo largo y ancho del planeta.

Por tanto, se analizará la relación entre la política exterior de Colombia como estrategia de inserción global y las dinámicas del comercio internacional del país, al tiempo que la influencia de los gremios económicos. Para ello, se presenta un análisis histórico de la política comercial del país desde una perspectiva liberal, que permite vincular el comercio con la diplomacia.

El argumento se desarrolla en tres secciones. Primero, se exponen las bases conceptuales que sustentan el estudio, tomando como punto de partida un desarrollo histórico del liberalismo, seguido de la reconceptualización del mismo dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales (RI). En segundo lugar, se realiza un recorrido histórico sobre la política comercial colombiana, acompañado del análisis de la influencia de los gremios económicos en su desarrollo. Finalmente, el texto explora la evolución del comercio exterior desde la llegada del presidente Juan Manuel Santos a la Presidencia y su relación con las decisiones políticas que se han tomado en materia internacional. Esto permite concluir que el comercio se ha convertido en plataforma de la política exterior colombiana durante el primer año de la administración Santos.

1. DESARROLLO HISTÓRICO DEL LIBERALISMO

El concepto y la práctica del liberalismo han ido cambiando dramáticamente, tanto desde la perspectiva económica como política, desde el mismo momento en que tuvo su desarrollo en el mundo occidental durante

la primera mitad del siglo XIX. Dicha corriente filosófica, que centra sus análisis en la libertad, emergió en un contexto de cambio continuo con duraderos efectos: la Segunda Revolución Industrial (impulsada por el uso de la electricidad), la aparición de los medios de comunicación, un notable incremento en las dinámicas internacionales del comercio y otras maneras de relacionarse entre los individuos y las sociedades, como también un relativo período de paz entre los poderes europeos, que sólo será interrumpido en 1914 con el desarrollo de la Gran Guerra Europea. Todos esos factores permitieron e impulsaron la propagación de ideas de libertad y progreso (Flamant 1979).

Además de lo anterior, la corriente liberal estuvo también presente en los debates generados sobre el rol del Estado en relación con la libertad individual, atestiguando un punto de rompimiento en la caracterización entre el viejo y el nuevo liberalismo. A partir de entonces, la posición dominante estuvo basada en el individualismo de John Stuart Mill (1869) y la idea de que la libre competencia entre los individuos, sin interferencia del Estado, asegura el equilibrio de la economía. Sin embargo, a partir de 1880, un nuevo movimiento de teóricos y pensadores, liderado por F. C. Montague, propuso subrayar el hecho de que en un contexto dominado por libertades individuales sin restricciones, las sociedades podrían potencialmente incrementar la desigualdad y terminarían presentándose abusos notables contra los débiles.

Desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, que será retomada más adelante, Donald J. Puchala (2003) hace una acertada distinción entre la ideología política y la teoría liberal. En sus términos, como ideología, el liberalismo internacional analiza con recelo las visiones globales alternativas, siendo los liberales personajes que no aceptan visiones realistas del conflicto indeleble en los asuntos humanos. Sobre la praxis internacional del concepto, el autor señala que los internacionalistas liberales afirman la defensa de un grupo de valores que incluye el individualismo, la libertad, la igualdad política, la soberanía popular, el gobierno constitucional, la propiedad privada, el comercio sin restricciones y la paz. Éstos son referentes básicos de la teoría que procuran llevarse al escenario global a través de múltiples mecanismos.

Durante el último cuarto del siglo XIX y el primero del siglo XX, el centro de análisis de los teóricos liberales se mantuvo en el nivel doméstico. El Estado-nación continuó siendo visto como protector fundamental y encargado directo de hacer cumplir la norma. Su actuación se consideraba necesaria para garantizar el ejercicio de la libertad individual. No obstante, internacionalmente no existía un mecanismo claro que forzara el cumplimiento de dicha garantía por parte de los Estados, a pesar del notable flujo migratorio, de comercio y financiero, intensificado hasta niveles que nunca antes se habían presentado. El desarrollo del Derecho Internacional y los mecanismos de solución de controversias, tales como el arbitraje y la conciliación, se convirtieron en los primeros intentos dados en esa dirección, aunque hubo una generalizada aversión, incluso entre los teóricos liberales, hacia la consolidación de las autoridades del orden supranacional (Shanahan 1959). Además de ello, con el estallido de la Gran Guerra (Primera Guerra Mundial) se extendieron los inconvenientes de un sistema internacional en el que los valores liberales eran exclusivamente ejercidos en una vía indirecta a través de cerradas relaciones entre Estados-nación. Ése fue el contexto específico en el que tanto el liberalismo institucional como el institucionalismo tuvieron su origen (Mowle 2003).

No obstante, con la Segunda Guerra Mundial se pudo notar cómo el institucionalismo se truncó, por lo que la compleja situación de la posguerra forzó que se adelantara el fortalecimiento de las instituciones internacionales. Desde entonces, la economía global experimentó un incremento sustancial, que se vio expuesto en el crecimiento del comercio internacional. Colombia ya formaba parte de los exportadores de *commodities* y participaba, aunque mínimamente, en la dinámica comercial del momento.

El mundo de hoy se enfrenta a múltiples tendencias, entre las que se destacan la globalización, el cambio demográfico y la urbanización, y pronto se enfrentará a problemas relacionados con la gobernanza multinivel y el manejo de los recursos (Yusuf y Stiglitz 2001). De hecho, han sido los aspectos económicos limitados de la globalización los que han causado un gran debate, sobre todo porque las organizaciones internacionales no son democráticas y tienden a usar una plantilla para todas las relaciones

políticas. Prueba de ello, por ejemplo, son los tres pilares del Consenso de Washington:¹ privatización, austeridad fiscal y liberalización (Stiglitz 2002).

La globalización y el liberalismo se han visualizado como base problemática para los países en desarrollo, e incluso como fuente de conflictos. A pesar de ello, Colombia le apostó a la permanencia en la política comercial que adoptó con la apertura económica surgida de las reformas neoliberales. Y su apuesta, basada en un manejo juicioso de las variables macroeconómicas, le ha puesto en un buen nivel internacional en lo que concierne al terreno económico. Esto se ratifica, por ejemplo, con la obtención del grado de inversión por parte de las agencias calificadoras de riesgo (Moody's, Standard and Poor's y Fitch Ratings). Justo se cumplen dos décadas de un proceso que no se ha interrumpido para el país desde su puesta en marcha.

2. LA RECONCEPTUALIZACIÓN DEL LIBERALISMO

Según Andrew Moravcsik (1997), toda teoría liberal de la política internacional parte de la centralidad de las relaciones entre los Estados y las sociedades en el comportamiento internacional estatal. Dicho argumento se basa en tres supuestos: primero, los actores sociales tienen primacía, en cuanto son los individuos y grupos privados quienes, a través de una acción colectiva, promueven la consecución de sus intereses teniendo en cuenta las limitantes que enfrentan. Segundo, cada Estado representa una muestra (que puede cambiar) de su sociedad doméstica, cuyos intereses definen las preferencias estatales y, de acuerdo con éstas, las acciones de los tomadores de decisiones. Finalmente, el comportamiento de los Estados en la arena internacional está determinado por la configuración de preferencias estatales interdependientes, de donde se desprenden los patrones de interdependencia: coexistencia

.....

1 El esquema conocido como Consenso de Washington consiste en la implementación de varias medidas sugeridas por las instituciones financieras internacionales localizadas en Washington. Más información al respecto puede encontrarse en el texto *What Washington Means by Policy Reforms*, capítulo 2, "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?". Fue presentado por el Peterson Institute for International Economics (1990). <http://www.petersoninstitute.org/publications/papers/paper.cfm?researchid=486> (fecha de búsqueda, 18 de septiembre de 2011).

(conflicto inexistente o insignificante), conflicto (juego de suma cero) o cooperación (juego de suma positiva por compartir intereses).

De dichos postulados, continúa Moravcsik, se desglosan tres variantes de la teoría liberal en RI: el liberalismo ideacional, el liberalismo republicano y el liberalismo comercial. El primero se enfoca en la compatibilidad de las preferencias sociales a través de bienes colectivos fundamentales y tiene tres elementos esenciales: fronteras geográficas, procesos de toma de decisiones en la política y regulación socioeconómica de una sociedad. El segundo, el republicano, se enfoca en la naturaleza de la representación doméstica. Finalmente, el liberalismo comercial se enfoca en los incentivos que son creados por el surgimiento de oportunidades de transacciones económicas transnacionales, en cuanto el comportamiento de los Estados puede ser explicado a través de patrones de incentivos de mercados que enfrentan los actores económicos domésticos y transnacionales.

Justamente a través de las diferentes vertientes del liberalismo, distintos autores han intentado explicar por qué se dan relaciones cordiales y de cooperación entre Estados. En particular, dos planteamientos recientes han tomado fuerza dentro del liberalismo como fuente de comprensión de la paz entre las naciones: la paz liberal y la paz capitalista.

a. La paz liberal

Desde la segunda mitad del siglo XX hasta el inicio del actual, el enfoque de la tradición liberal ha estado en la naturaleza democrática del Estado-nación como garantía de las relaciones cordiales entre Estados y como uno de los factores más importantes que llevan al establecimiento de alianzas entre aquéllos (MacMillan 2004). Más aún, en los primeros años del siglo XXI ha habido un enfoque particular en el estudio de la llamada *paz liberal*, también llamada *paz democrática*. De acuerdo con ella, como explican Vesna Danilovic y Joe Clare (2007), se esperan relaciones pacíficas entre Estados que cumplen con tres características: primero, protegen las libertades individuales; segundo, tienen un imperio de la ley e igualdad jurídica; y tercero, el gobierno es representativo.

La lógica detrás de esto, según Michael Doyle (2005), está asentada en la conexión entre esas tres características, en cuanto actúan como mecanismos

causales que sólo operan en conjunto. En efecto, además del compromiso compartido de los valores liberales y la preeminencia dada a la diplomacia y las instituciones internacionales en la solución de conflictos, se ha argumentado que las democracias liberales pueden desarrollar relaciones más profundas entre ellas porque cada una entiende los procesos de toma de decisiones de las otras (Mansfield, Milner y Rosendorff 2000).

Además, los teóricos afirman que el libre comercio (y no cualquier clase de comercio) promueve la paz entre las naciones (McDonald 2004), que el liberalismo comercial ayuda en el establecimiento de la paz entre Estados en guerra (Press-Barnathan 2006) y que las instituciones comerciales internacionales promueven la paz (Bearce 2003; Bearce y Omori 2005). Por tanto, se espera que un Estado liberal con una agenda de libre comercio y muchos vínculos comerciales evite el conflicto armado con sus socios comerciales, dado que éstos sean también Estados liberales.

Sin embargo, desarrollos recientes han encontrado que la *paz liberal* es más exclusiva de lo que antes se pensaba: no sólo son pacíficas las democracias sólo en pares, sino que sólo se asegura una paz liberal entre democracias desarrolladas (Gartzke y Hewitt 2010). Otras teorías liberales han comenzado a rivalizar con esta explicación de las relaciones pacíficas entre Estados. En particular, por otro lado, arguye Nils Petter Gleditsch (2008), la *paz capitalista* es el mayor contrincante de la paz liberal. Aquella se explica a continuación.

b. La paz capitalista

En línea con la idea del libre comercio como promotor de paz, la perspectiva de la paz capitalista da más preeminencia a los factores económicos que a los políticos, en la explicación de por qué hay relaciones pacíficas entre Estados, aun si ellos no son estrictamente liberales en su aplicación política. De acuerdo con esta perspectiva, un alto nivel de desarrollo económico –en el cual el capital intelectual y el flujo irrestringido de activos financieros son más importantes que el valor dado a la tenencia de tierra y recursos naturales– hace que un país sea más propenso a cooperar con sus pares o, por lo menos, hace que prefiera estrategias y técnicas de poder suave (*soft power*) en la consecución de sus metas, en vez de usar la confrontación abierta. En el mismo

sentido, la existencia de intereses de política exterior compartidos y un alto nivel de interdependencia entre economías nacionales explican las dinámicas actuales de la cooperación internacional (Gartzke 2007).

La idea de la *paz capitalista*, basada en los principios de la economía liberal, ayuda a superar las limitaciones del argumento, aún predominante, de la paz liberal, pues permite entender por qué emerge la cooperación entre Estados que no comparten un sistema político democrático pero que sí comparten intereses económicos en el marco del capitalismo y la globalización. En efecto, el mundo se ha movido de un sistema de amenazas hacia uno de intercambio: la fuerza ha sido desplazada por el comercio (Gleditsch 2008).

Adicionalmente, la literatura sugiere que los mercados libres y el desarrollo económico contribuyen a la reducción de conflictos interestatales, por lo que la promoción del desarrollo económico es más deseable que la promoción de la democracia, en cuanto ésta no asegura la paz entre Estados (Gartzke y Hewitt 2010). En línea con lo anterior, Michael Mousseau (2010) afirma que la paz capitalista podría ser más útil que la paz liberal, puesto que implica recomendaciones más prácticas para alcanzar la paz global, aunque, argumenta el mismo autor, la paz liberal y la paz capitalista no son mutuamente excluyentes. Las diferencias entre ambas posturas se resumen en la tabla 1.

Tabla 1. Paz liberal vs. paz capitalista

| PAZ LIBERAL | PAZ CAPITALISTA |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">· Se enfoca en factores políticos.· La cooperación es fomentada por la existencia de valores en común.· Al tener instituciones políticas similares y transparentes, los regímenes democráticos son más propensos a entenderse entre sí y cooperar.· Las instituciones internacionales, basadas en principios liberales, ayudan a mantener el orden internacional.· Creación del concepto de la <i>paz excluyente</i> (<i>separate peace</i>) entre democracias liberales: ellas no pelean entre sí pero podrían tener conflictos con Estados con regímenes no democráticos. | <ul style="list-style-type: none">· Se enfoca en la economía.· La cooperación es entendida como el resultado de intereses económicos y de política exterior compartidos.· Da preeminencia al nivel de desarrollo de una economía para explicar el desempeño internacional de los países.· Las instituciones internacionales sirven para asegurar un orden económico liberal alrededor del mundo. |

Fuente: tabla realizada por los autores, basados en Gartzke (2000 y 2007).

Estas perspectivas proporcionan los cimientos sobre los cuales será analizada la administración del presidente Santos. En particular, y como se mencionó antes, el artículo hace uso de la vertiente comercial del liberalismo para el estudio de la política exterior colombiana, siendo la paz capitalista la perspectiva seleccionada para este caso. En general, podría argumentarse que las acciones del Estado colombiano en el exterior siguen una lógica de paz capitalista, tal y como se evidencia en los acuerdos firmados recientemente, las reuniones y negociaciones entre gobiernos, la ausencia de conflictos internacionales, la restauración de las relaciones con los vecinos y el acercamiento a gobiernos que no necesariamente comparten valores con Colombia. Lo último, en particular, constituye una clara diferencia entre la administración actual y la anterior, pues, si bien la administración Uribe Vélez se enfocó también en el libre comercio y en potenciar el máximo de mercados en favor de las relaciones internacionales de Colombia, los vínculos de cordialidad con otros Estados fueron impactados en gran medida por la diferencia o similitud política entre Colombia y sus interlocutores.

Ya abordadas las bases teóricas del presente estudio, se realizará un recorrido histórico de las políticas comerciales de Colombia hasta los últimos años.

3. BREVE RECUENTO DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES DE COLOMBIA EN EL SIGLO XX

El desarrollo histórico de la economía colombiana se ha encargado de demostrar que el país no ha sido constante ni exitoso en la aplicación de tendencias o modelos económicos de alto impacto. A lo largo del siglo XX fueron desplegados varios intentos por consolidar algunos programas (proyectos) para industrializar y hacer más competitiva a Colombia. No obstante, el país permanecía en un estado de aletargamiento y rezago evidentes. La gestión adelantada, tanto en política económica como comercial, resultó poco efectiva en relación con el impacto internacional que se pudiera alcanzar.

Sin embargo, entre la última década del siglo anterior y la primera del XXI, ese desarrollo tradicional dio un giro notable en lo concerniente a la internacionalización de la economía colombiana. Claramente, en ello tuvo mucha influencia la naciente Carta Magna, que, en sus artículos 226 y 227, demanda

la internacionalización como obligación del Estado, a través de las gestiones gubernamentales de cada administración.

El esquema sugerido por las instituciones financieras internacionales (Consenso de Washington) tuvo un efecto positivo en los procesos de apertura de la economía doméstica. Las políticas exterior y comercial empezaron a transitar caminos similares que, de manera infortunada, no han sido ampliamente estudiados en Colombia por parte de los académicos dedicados al tema de la política exterior. Hecho que se ratifica en la más reciente obra sobre comercio exterior, escrita por Danilo Torres Reina (2011) y fundamentada de manera exclusiva en el comercio mismo, no en las RI o en el exigente ejercicio sobre análisis de política exterior. Las siguientes líneas presentan una explicación sobre cómo ha sido adaptado y modificado en Colombia el paradigma liberal, permitiendo incluso mayor intervención estatal en el campo económico, para favorecer la dinámica exportadora del país.

En la primera mitad del siglo XX Colombia optó por implementar un modelo de industrialización agrícola que fortaleciera exclusivamente al sector exportador. Sin embargo, no había grandes esquemas o estructuras por modificar: la estrategia de comercio exterior de Colombia estuvo, en últimas, enfocada en las exportaciones de café a partir del gobierno de Rafael Reyes (1904-1909).

En la década de 1930, las instituciones nacionales comenzaron a girar hacia el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), dando incentivos a los empresarios y creando mecanismos que ayudaran a desarrollar procesos industriales competitivos, con el fin de disminuir la dependencia del país de bienes industriales importados. Más adelante, en la década de 1960, esta estrategia fue institucionalizada bajo el marco de la Cepal (hoy Cepalc). Sin embargo, no se lograron altos niveles de industrialización: las medidas proteccionistas aplicadas llevaron a un sesgo antiexportador que no generó avances importantes (Garay 2004).

Las administraciones anteriores a la del presidente Virgilio Barco (1986-1990) no tuvieron éxito en conectar la economía colombiana con el ejercicio de la política exterior, ni con el sistema económico internacional (Torres 2011). Fue Barco quien dirigió al país a un período de estructuración

industrial que intentó responder a la crisis generada por la deuda externa latinoamericana.² Después de ello, vino una era de liberalización económica, que promovió cambios estructurales significativos. Desde entonces, el comercio internacional ha fortalecido en buena medida las acciones de política exterior del país.

El proceso de liberalización comercial, conocido en Colombia como la apertura, comenzó en 1989 con el presidente Virgilio Barco. Estableció la reducción gradual y unilateral de barreras –tanto arancelarias como no arancelarias– al comercio internacional y demandó más transparencia en los procesos de asignación de cuotas a productos específicos. El proceso fue acelerado y complementado con la apertura de la cuenta de capitales después de la elección de César Gaviria como presidente, quien había sido el ministro de Hacienda y Crédito Público de Barco y su asesor personal (Ocampo y Villar 1992).

Sin embargo, la combinación de la liberalización del capital y el reajuste en las restricciones al comercio llevó a una situación en la que la moneda nacional se apreció, generando –con el subsiguiente aumento en importaciones– un deterioro de la cuenta corriente. Dicha situación contribuyó a la crisis económica que Colombia experimentó al final del siglo XX y al inicio del XXI, la cual fue enfrentada a través de la depreciación de la moneda, en cuanto el Gobierno no recurrió a los métodos tradicionales de restricción al comercio (Villar y Esguerra 2005).

Colombia se orientó hacia una política comercial internacional abierta basada en la creación de cada vez más vínculos comerciales con economías de diferentes partes del mundo. Sin embargo, en principio la región fue una prioridad. Mientras el presidente Barco Vargas (1986-1990) gobernó, se presentó un significativo cambio en lo que tiene relación con la posición de los socios comerciales. Las compras desde Estados Unidos desplazaron a la Comunidad Europea. En efecto, al iniciar el gobierno Barco, el 28,4% de la oferta exportable se destinaba al mercado norteamericano, y para 1990, a este mercado se dirigió el 41,3% (Torres 2011, 207).

.....

2 Estudios como los desarrollados por Hallberg (1991), Ocampo (1993) y Chica (1994) son importantes fuentes para entender los logros significativos conseguidos en la segunda mitad de la década de 1980 en Colombia.

No hubo proliferación de acuerdos comerciales, pero la administración Barco sí fue de transición entre el proceso de ajuste proveniente de la presidencia anterior (Betancur, 1982-1986) y lo que el presidente César Gaviria iría a desarrollar en su período de gobierno.

La política comercial de Gaviria estuvo profundamente anclada a múltiples acuerdos. La Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Grupo de los tres (G-3) fueron quizá los más institucionalizados. Danilo Torres Reina lo sintetiza en su trabajo: “Desde la perspectiva de la política comercial, una manera de viabilizar la apertura de la economía fue a través de acuerdos comerciales. La concepción teórica que lo sustentó fue el denominado ‘regionalismo abierto’, que se definió como un proceso que busca armonizar la interdependencia que surge de los acuerdos comerciales preferenciales con la relación establecida en el marco de acuerdos más amplios” (Torres 2011, 229).

Con un desempeño industrial y agrícola muy bajo, la administración Samper no pudo profundizar los acuerdos comerciales. La economía colombiana apenas si mantuvo un promedio de crecimiento del PIB de 2,8% durante el cuatrienio (según informaciones del DANE), y crisis de todo tipo frustraron el avance pretendido con la apertura económica. Con el plan de desarrollo *Cambio para Construir la Paz* de Andrés Pastrana (1998-2002), las exportaciones fueron declaradas motor de crecimiento, y para ello, el citado plan hizo énfasis en un capítulo completo en la consolidación de la apertura económica, la internacionalización del sector industrial, la diversificación de la oferta exportable y el fortalecimiento del crecimiento económico (República de Colombia 1998). Sin embargo, el entorno fue poco favorable: la situación doméstica de precariedad se combinó con crisis internacionales en Asia y Norteamérica. En general, la economía mostró cifras oscuras.

El siglo XX finalizó para Colombia con un comercio internacional relativamente estancado y con socios comerciales poco diversificados. Estados Unidos, la Unión Europea y los vecinos fueron los compradores tradicionales de la última década. Sin embargo, en su mayoría los niveles de ventas decayeron en términos porcentuales. Como lo dejó indicado Danilo Torres (2011, 266), “en materia de destinos de nuestras exportaciones, el desempeño de los mercados de los países industrializados fue precario. [...] Se redujo

sustancialmente el mercado de la Unión Europea al 14,4% y Japón al 1,7%, cuando al iniciar el gobierno la participación de estos dos mercados fue de 23% y 2,4%, respectivamente. El Grupo Andino se mantuvo constante alrededor del 18%³ y el aumento de las exportaciones hacia Estados Unidos en un 8,4% compensó la debilidad de las ventas hacia Europa. No hubo grandes cambios en la estructura de ventas hacia el exterior.

4. LA ÚLTIMA DÉCADA EN EL ÁMBITO COMERCIAL

En el período 2002-2010, durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, se consolidó el proceso de liberalización económica y comercial de Colombia. Con una política exterior más orientada hacia Estados Unidos que hacia América Latina, Uribe Vélez tuvo avances en cuanto a seguridad y defensa. Al mismo tiempo, su gobierno buscó fortalecer la economía nacional y mostrar resultados en la internacionalización de ésta.³

Los esfuerzos de Uribe Vélez por lograr un país más seguro se tradujeron en resultados interesantes en términos económicos. Es importante recordar que el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas colombianas se dio de manera continua a lo largo de su administración, lo cual permitió ejercer una mayor presencia institucional en la extensión del territorio nacional. De igual forma, las mejoras en seguridad llevaron a una mejor posición de Colombia en los índices globales de competitividad y abrieron la puerta al diálogo con actores económicos importantes en el orden internacional. De acuerdo con la información oficial publicada al final del gobierno citado, pueden apreciarse avances en apertura comercial (libre comercio) con una variedad de economías (Suiza, Liechtenstein, Estados Unidos, Chile, Canadá, entre otras).

Al observar las estadísticas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las del Banco de la República se pueden apreciar avances, en cuanto a exportaciones para el período de gobierno de Uribe Vélez, mayores al 300% en algunas áreas. Algo similar ocurrió con la inversión

.....

³ Las características principales de este ejercicio político en relaciones internacionales pueden ser analizadas en Tickner (2007), Ardila *et al.* (2008), González (2004), Carvajal (2008 y 2009) y González (2006), entre otros.

extranjera directa, que para el año 2010 presentó cifras equivalentes al doble de las del año 2002 (con algunas fluctuaciones en los años intermedios). De acuerdo con las estadísticas del DANE (2011), Estados Unidos mantuvo su posición como el principal socio comercial de Colombia durante los ocho años de la administración Uribe Vélez, representando entre el 30% y el 37% del total del comercio exterior (valor combinado de exportaciones más importaciones) año tras año.

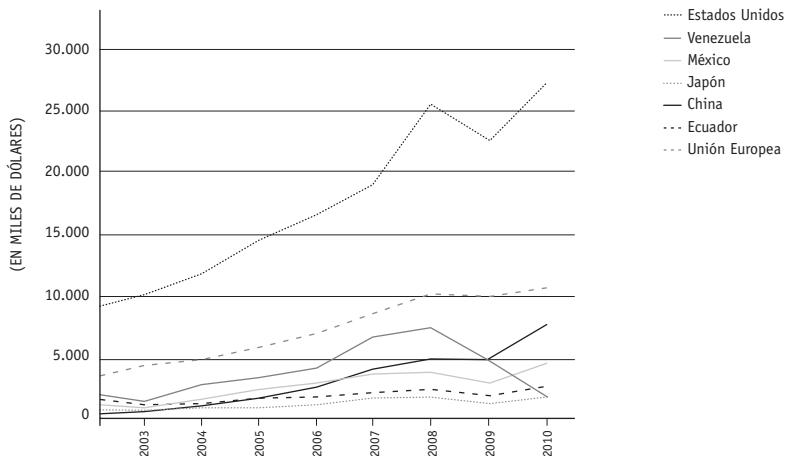
De igual forma, la Unión Europea, cuyos veintisiete miembros son tomados como unidad, debido a que conforman un mercado común, se posicionó en segundo lugar de forma continua durante el período de análisis. Cabe anotar que, aunque en términos monetarios el valor del comercio total (global) entre Colombia y este bloque económico se incrementó considerablemente, pasando de 3.500 millones de dólares en 2002 a 16.400 millones de dólares en 2011, en términos porcentuales la Unión Europea mantuvo una participación similar tanto al principio como al final del período de análisis (14% en 2002 y 13% en 2010).

Por otro lado, el comercio con Venezuela creció constantemente entre 2002 y 2008, pero en 2009 experimentó una abrupta disminución, debido a las tensiones políticas entre los dos países. En 2009 Venezuela perdió su posición como tercer socio comercial de Colombia (segundo lugar, si se desagregan los valores para cada mercado individual de la Unión Europea). Aunque la relación política bilateral ha mejorado considerablemente, no se han podido recuperar los niveles de intercambio anteriores a la crisis diplomática. Según las estadísticas del Ministerio de Comercio colombiano, en 2011 Colombia exportó a ese mercado US\$ 1.750 millones, mientras que en 2008 había vendido US\$ 6.091 millones.

Finalmente, vale la pena mencionar la dinamización de las relaciones comerciales con China durante la administración Uribe Vélez, aunque el crecimiento del comercio bilateral se explica principalmente por el aumento de las importaciones de Colombia desde ese país asiático. Para el año 2010, China representaba el 14% del total de importaciones de Colombia, mientras que el mercado chino representaba apenas un 5% de las exportaciones colombianas. En términos globales (exportaciones más importaciones), el comercio con China representó en 2010 un 9% del total del comercio

exterior de Colombia. La gráfica 1 muestra la evolución del comercio exterior colombiano entre 2002 y 2010.

Gráfica 1. Comercio exterior de Colombia en millones de dólares, 2002-2010



Fuente: realizada por los autores con base en datos del DANE (2011).

El país finalizó la primera década del siglo XXI en buena posición en lo relativo al proceso de internacionalización. Al finalizar dicho período, Colombia tenía en vigor TLC con Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras y México; acuerdos multilaterales con la Comunidad Andina, Mercosur, Caricom y Aladi; acuerdos de alcance parcial con Costa Rica, Cuba, Nicaragua, Panamá y la Asociación de Estados del Caribe (AEC); además de otros TLC firmados (en proceso de ratificación), los cuales en conjunto muestran un progreso importante en lo relativo a liberalización económica y comercial. No obstante, dicho proceso ha avanzado a un paso más acelerado desde la llegada al poder de Juan Manuel Santos, acompañado de acciones en política exterior específicas que complementan la parte comercial.

Además de las acciones gubernamentales de la administración Uribe Vélez, también es necesario tener en cuenta la importancia del sector

privado en el proceso de internacionalización de la economía colombiana, ya que, como se explicó anteriormente, las preferencias estatales se forman de acuerdo con los intereses de una muestra de la sociedad doméstica (Moravcsik 1997). En el caso colombiano, los gremios empresariales tienen una gran influencia en los procesos de toma de decisiones: su capacidad de *lobby*, su liderazgo en los sectores económicos a los que pertenecen (tanto en el nivel nacional como internacional) y sus esfuerzos para la internacionalización han tenido un importante efecto en la formulación y ejecución de políticas públicas en Colombia.

Al tener en cuenta los intereses y particularidades de los gremios en la definición de las preferencias estatales, este estudio se distancia de los análisis tradicionales sobre la política exterior colombiana, en cuanto ellos parten de la concepción del Estado como un actor unitario o monolítico, si se quiere. Valga anotar la excepción del trabajo liderado por la profesora Martha Ardila en 2008, donde se trató el tema en función de una línea similar a la ofrecida por este artículo. La siguiente sección presenta el papel de los gremios económicos para la formulación y ejecución de la política exterior colombiana reciente.

5. LA INFLUENCIA DE LOS GREMIOS

En los últimos años el sector empresarial colombiano se ha vuelto más consciente de las tendencias económicas internacionales. A pesar de la crisis financiera y económica mundial de 2008, el país ha continuado en la búsqueda de mecanismos que permitan una inmersión global, mostrando una economía sólida, mientras que la mayoría de las economías nacionales en el mundo ha lamentado los efectos negativos de la misma. Como prueba de ello, el país fue identificado como una economía emergente con gran potencial por el banco HSBC, que acuñó el acrónimo Civets.⁴

De acuerdo con Garay (2008), los gremios en Colombia fueron formados para proteger los intereses de sus miembros y, en consecuencia, se han

.....

⁴ El acrónimo Civets hace referencia a un grupo de economías conformado por Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica, que se caracteriza por su alto nivel de atracción de capital extranjero y por el gran potencial de desarrollo que tienen.

convertido en portavoces y representantes de los empresarios en los debates de formulación de políticas. De esta manera, el proceso de apertura de la economía nacional, que comenzó en la década de los noventa, no sólo fue liderado por el Gobierno sino también por los gremios. Irónicamente, estos últimos fueron en un primer momento los principales opositores de la liberalización de la economía, e intentaron mantener la tendencia intervencionista que había implantado el modelo ISI (Industrialización por Sustitución de Importaciones).

El Gobierno colombiano ha mostrado interés en entablar negociaciones de libre comercio con diferentes actores globales (Estados y economías), además de las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC. Esta dinámica pone en evidencia, como lo indica Garay (2008), el poder y la influencia de los gremios empresariales nacionales. En este sentido, la presión ejercida por estos grupos se dirige hacia la conclusión exitosa de negociaciones para liberalizar la economía. Valga aclarar que, dadas las negociaciones específicas de un contexto, es visto que algunos gremios determinados se opusieron a la liberalización económica a través de los TLC. Sin embargo, en el desarrollo de las negociaciones, la oposición fue superada.

Lo anterior fue particularmente evidente durante la administración Uribe Vélez,⁵ donde se hizo común encontrar la influencia del *lobby* de los gremios en la formulación de políticas, no sólo de carácter económico sino también en política exterior. En efecto, de acuerdo con Laura Cristina Silva (2007), la administración Uribe Vélez, para buscar el aval de los gremios en materia de libre comercio, modificó la agenda interna del país a través de la “Agenda interna para la competitividad”, que se discutió al tiempo que se negociaba

5 Algunos de los casos registrados por la prensa: *Portafolio*, 31 de julio de 2009, artículo “Respaldo de los gremios a manejo de política exterior del gobierno”; periódico *El Colombiano*, 12 de julio de 2010, columna “Gremios avalaron política económica de Uribe Vélez”; periódico *El Tiempo*, 10 de agosto de 2010, análisis “Hay que blindar los convenios comerciales”. Igualmente, en las últimas décadas del siglo anterior, el profesor Roberto González Arana realizó un análisis sobre temas relativos a la influencia de los gremios económicos y sus intereses en las decisiones del Gobierno colombiano para impulsar la apertura de las relaciones económicas y comerciales con el exterior, en el comienzo de la llamada “Apertura”. Lo anterior puede ser consultado en González (2004) y Vargas-Alzate (2009).

el TLC con Estados Unidos. De esta manera, los proyectos de inversión, especialmente los de infraestructura, fueron definidos a partir de un acuerdo entre el sector privado y el Gobierno.

Puede verse, por tanto, el poder e influencia de los gremios empresariales en la definición de preferencias estatales y ejecución de estrategias. El mejor ejemplo de ello fue la presión ejercida sobre el Gobierno para mantener las preferencias arancelarias (ATPA-ATPDEA) y garantizar un fácil acceso al mercado estadounidense durante las administraciones de Pastrana y Uribe Vélez. Más aún, ello había estado presente antes, durante los procesos de negociación del G-3, mediante el cual los empresarios obtenían mejores condiciones comerciales con México y Venezuela. La estrategia de confeccionar un “cuarto de al lado” fue tomada de la experiencia de negociación del Nafta entre Estados Unidos, Canadá y México.

6. COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO TRAS LA POSESIÓN DE JUAN MANUEL SANTOS

Para el análisis de la evolución del comercio exterior de Colombia tras la posesión de Santos, se tomó como referencia el período comprendido entre enero y julio de 2011, debido a dos razones específicas. La primera es la disponibilidad de estadísticas oficiales sobre comercio exterior desagregadas por país, las cuales, hasta la fecha de redacción del presente trabajo, se hallan publicadas sólo para dicho período. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo presenta estadísticas para la totalidad del año 2010, pero éstas no son útiles para los objetivos del estudio, dado que el período presidencial de Juan Manuel Santos comenzó en agosto de ese año.

La segunda razón se debe a que los cambios en política exterior con dificultad pueden verse reflejados de manera inmediata después de la posesión de un nuevo mandatario. En ese sentido, es razonable tomar como punto de partida el mes de enero de 2011 (aproximadamente cinco meses después de la posesión) como inicio del período por analizar.

Habiendo aclarado lo anterior, y con base en la información del MinComercio (2011), en las tablas 2 y 3 se exponen los datos de comercio

exterior de Colombia con los diecinueve principales socios comerciales en cuanto a importaciones y exportaciones (incluido Emiratos Árabes Unidos⁶).

Tabla 2. Exportaciones de Colombia, enero-julio de 2011

| SOCIO COMERCIAL | VALOR USD FOB | PORCENTAJE DEL TOTAL DE EXPORTACIONES | VARIACIÓN (%) CON RESPECTO A ENERO-JULIO DE 2010 |
|-----------------|-----------------------|---------------------------------------|--|
| Estados Unidos | 11.860.551.242 | 37,43 | 25,5 |
| Unión Europea | 4.659.585.961 | 14,70 | 70,3 |
| China | 1.457.866.410 | 4,60 | 30,4 |
| Chile | 1.358.204.288 | 4,29 | 118,2 |
| Panamá | 1.182.739.118 | 3,73 | 276,7 |
| Ecuador | 1.076.990.802 | 3,40 | 10,5 |
| Caricom | 944.967.396 | 2,98 | 179,2 |
| Venezuela | 897.113.937 | 2,83 | 5,5 |
| Brasil | 777.980.709 | 2,45 | 39,7 |
| Perú | 754.841.120 | 2,38 | 18,5 |
| Triángulo Norte | 674.695.255 | 2,13 | 111,0 |
| EFTA | 496.509.265 | 1,57 | 4,0 |
| México | 402.807.069 | 1,27 | 10,6 |
| Japón | 383.438.184 | 1,21 | 32,9 |
| Israel | 353.852.826 | 1,12 | 103,9 |
| Canadá | 294.288.097 | 0,93 | -11,6 |
| Turquía | 289.337.966 | 0,91 | 185,3 |
| Corea del Sur | 194.052.954 | 0,61 | 4,0 |
| Indonesia | 20.397.265 | 0,06 | -0,7 |
| Emiratos Árabes | 7.626.563 | 0,02 | 21,5 |
| Otros | 3.602.881.404 | 11,37 | - |
| Total | 31.690.727.832 | 100,00 | 41,4 |

Fuente: realizada por los autores con base en MinComercio (2011).

6 Se incluye Emiratos Árabes Unidos teniendo en cuenta la apertura de la embajada de Colombia en ese país.

Tabla 3. Importaciones de Colombia, enero-julio de 2011

| SOCIO COMERCIAL | VALOR USD FOB | PORCENTAJE DEL TOTAL DE IMPORTACIONES | VARIACIÓN (%) CON RESPECTO A ENERO-JULIO DE 2010 |
|-----------------|-----------------------|---------------------------------------|--|
| Estados Unidos | 7.835.254.269 | 27,07 | 39,3 |
| China | 3.911.151.600 | 13,51 | 57,3 |
| Unión Europea | 3.905.363.625 | 13,49 | 34,9 |
| México | 3.113.737.970 | 10,76 | 62,1 |
| Brasil | 1.538.738.725 | 5,32 | 24,5 |
| Argentina | 1.005.389.852 | 3,47 | 38,5 |
| Japón | 782.318.248 | 2,70 | 35,6 |
| Corea del Sur | 644.858.834 | 2,23 | 38,1 |
| Ecuador | 575.473.685 | 1,99 | 33,9 |
| Perú | 569.134.170 | 1,97 | 41,7 |
| Chile | 482.735.847 | 1,67 | 33,4 |
| Canadá | 456.657.592 | 1,58 | 8,4 |
| Venezuela | 348.759.384 | 1,21 | 130,2 |
| Caricom | 261.020.549 | 0,90 | 50,6 |
| Israel | 87.467.577 | 0,30 | 34,8 |
| Panamá | 86.788.568 | 0,30 | -1,9 |
| Indonesia | 84.518.254 | 0,29 | 37,8 |
| Turquía | 58.771.347 | 0,20 | 131,5 |
| Triángulo Norte | 37.235.233 | 0,13 | 56,7 |
| Emiratos Árabes | 22.700.146 | 0,08 | 417,8 |
| Otros | 3.134.456.383 | 10,83 | - |
| Total | 28.942.531.856 | 100,00 | 41,1 |

Fuente: realizada por los autores con base en MinComercio (2011).

Se puede apreciar durante los primeros siete meses de 2011 una tendencia de crecimiento de alrededor del 41% tanto para las exportaciones como para las importaciones, es decir, en cuanto a flujo comercial entre Colombia y sus principales socios.

En relación con las exportaciones, la tabla permite notar cómo Estados Unidos continúa siendo el principal socio comercial del país, mientras que

la Unión Europea y China se posicionan en segundo y tercer lugar, respectivamente. Es interesante notar que las posiciones del cuarto al decimoprimer lugar son ocupadas por países latinoamericanos: Chile (4º), Panamá (5º), Caricom (7º) y el Triángulo Norte (11º) se han venido posicionando rápidamente como importantes socios de exportación, con altas tasas de crecimiento. Aunque Venezuela presentó un crecimiento del 5,5% en relación con el período anterior, la buena posición como segundo socio comercial del país, alcanzada en 2009, quedó atrás. Es un mercado natural que se truncó con la compleja situación diplomática y política de 2008.

Mientras que el aumento progresivo agregado de las exportaciones colombianas fue de 41,4%, las tasas individuales de crecimiento más significativas fueron las de Panamá (276,7%), Turquía (185,3%), Caricom (179,2%), Chile (118,2%), Triángulo Norte (111%), Israel (103,9%) y la Unión Europea (70,3%), todas como indicadores de un despertar respecto a las necesidades del comercio internacional. Las siguientes son algunas características del perfil exportador colombiano para estos mercados específicos, durante el período estudiado:

- La tendencia en el crecimiento de las exportaciones hacia Panamá viene desde el año anterior (en 2010 las exportaciones a ese país se incrementaron en 202% con respecto al año inmediatamente anterior) y se explica antes que todo por las ventas de petróleo y sus derivados, que representan un 74,4% del total exportado a ese país.
- Con Turquía, el incremento en las ventas de carbón con respecto al período anterior (201,3%) impulsó el crecimiento del valor de las exportaciones hacia ese país. Para el período de análisis, el carbón representó alrededor del 92% del total de exportaciones colombianas hacia ese mercado, que se considera estratégico para los intereses de Colombia en Asia y Europa.
- Con Chile, el crecimiento en las exportaciones también tiene su explicación en las ventas de combustibles fósiles. Las exportaciones de petróleo crecieron un 246,1% con respecto al período enero-julio de 2010, mientras que el carbón creció un 51,8% durante el mismo período. En conjunto, estos dos combustibles representaron un 76,8% del total de las exportaciones colombianas hacia Chile. Sin embargo, el crecimiento en las exportaciones de productos de café (121,5%), azúcar (108,1%) y automotores (113,7%) es también significativo. En conjunto,

estos tres productos representaron un 8,3% del total exportado hacia ese país. Posterior al terremoto de 2010 en Chile, las exportaciones de materiales de construcción y autopartes se beneficiaron del tratado de libre comercio vigente entre ambas economías e incrementaron su flujo hacia el país austral.

- Con Israel, el crecimiento de las exportaciones también se explica por las ventas de carbón, las cuales crecieron un 198,1% y representaron un 95,7% del total de exportaciones de Colombia hacia ese país. Sin embargo, también vale la pena mencionar el aumento en las exportaciones de productos agroindustriales, como café y azúcar, con un crecimiento de 180,5%, aunque en conjunto éstos representan apenas un 0,5% del total exportado desde Colombia hacia Israel. Con la administración Santos despegó el proceso para la negociación de TLC con este mercado del Medio Oriente.
- Con la Unión Europea, los productos con las tasas más altas de crecimiento para enero-julio de 2011 con respecto al mismo período del año anterior fueron: petróleo (3.797%), café (107,2%), azúcar (364%) y otros productos agroindustriales (302,8%). El que en algún momento fue primer socio comercial de Colombia, ahora compite para no ser desplazado por China, en el análisis total del flujo de comercio, es decir, la combinación entre exportaciones e importaciones (balanza comercial).

En lo relativo a importaciones, Estados Unidos sigue siendo el principal socio comercial, mientras que China se posiciona en segundo lugar desplazando a la Unión Europea (ahora en tercer lugar). Las compras de *commodities* por parte de China ascienden notablemente en el período estudiado, y la proyección a futuro es mucho más agresiva; sin embargo, las compras colombianas de manufacturas chinas están disparadas.

Si bien la tasa agregada de crecimiento para las importaciones colombianas fue de 41,1% durante el período de análisis, las mayores tasas de crecimiento desagregadas por socio de importación fueron las de Emiratos Árabes Unidos (417,8%), Turquía (131,5%), Venezuela (130,2%) –explicada por la reactivación del bilateralismo–, México (62,1%), China (57,3%), Triángulo Norte (56,7%) y Caricom (50,6%). Algunas importantes características sobre las compras colombianas en el exterior en relación con los mercados citados son:

- El crecimiento en las importaciones desde Emiratos Árabes Unidos se explica por el aumento en la compra de derivados del petróleo (que representaron un 39,2% de las importaciones, mientras que para el mismo período del año anterior representaban 0%), metalurgia (incremento de 1.855,6%) y química básica (incremento de 2.542,6%).
- El aumento en las importaciones desde Turquía fue dado por una mayor variedad de productos: bienes de industria liviana (aumento de 95,6%), tales como textiles, zapatos, telas y plásticos; metalurgia (incremento de 1.406,4%); industria automotriz (incremento de 1.020,8%) y maquinaria y equipo (incremento de 94,5%). Como puede notarse, en parte las importaciones son similares a la producción colombiana que se procura exportar, por lo que mucho se discute la complementariedad del tratado de libre comercio que se negocia con este mercado euroasiático.
- En el caso de Venezuela, el aumento de las importaciones de Colombia en un 130,2% contribuyó a que la cifra total retornara al nivel que tenía en 2009 (por encima de los US\$300 millones). Los mayores incrementos en las importaciones de Colombia desde Venezuela se dieron en los siguientes productos: derivados del petróleo (105,9%), productos agrícolas (510%), metalurgia (120,3%) y química básica (216%).

Tal ha sido la dinámica del comercio internacional durante el primer año de la administración Santos, que los análisis al respecto ligan directamente las acciones de política exterior con las posibilidades de acercarse a nuevos mercados o de consolidar sus lazos con algunos ya existentes, pero que por diferentes razones fueron dejados en un segundo plano. La siguiente sección presenta las acciones diplomáticas de la misma administración, con el objeto de establecer análisis puntuales sobre la hipótesis de la investigación.

7. ACCIONES DE POLÍTICA EXTERIOR DURANTE EL PRIMER AÑO DEL GOBIERNO SANTOS

Colombia ha tenido un Ministerio de Relaciones Exteriores muy activo, como se documenta en el reporte del mismo (2011), durante el primer año de la administración Santos. Hubo múltiples visitas diplomáticas de alto nivel (tanto por parte del Presidente como de la Ministra y los Viceministros) y una expansión de las misiones diplomáticas y comerciales. La tabla 4 muestra las

nuevas embajadas, los nuevos consulados y las nuevas oficinas de Proexport establecidos en el primer año de Santos.

Tabla 4. Nuevas misiones diplomáticas y comerciales (hasta agosto de 2011)

| | CIUDAD/PAÍS |
|------------------------------|---|
| Nuevas embajadas | Emiratos Árabes Unidos, Indonesia, Trinidad y Tobago (reabierta) y Turquía. |
| Nuevos consulados | Shanghái, Orlando, Newark y Vancouver. |
| Nuevas Oficinas de Proexport | Seúl, Tokio, Estambul y Shanghái. |

Fuente: realizada por los autores, basados en MRE (2011).

Además, se lograron varios avances en la negociación, suscripción y ratificación de acuerdos y alianzas con varios países alrededor del mundo, desde temáticas comerciales hasta de seguridad. La tabla 5 muestra los acuerdos y las alianzas internacionales de Colombia.

Tabla 5. Acuerdos y alianzas internacionales (hasta agosto de 2011)

| | PAÍSES FIRMANTES |
|--|---|
| Alianzas de paz y seguridad | Costa Rica, Guatemala, Jamaica, Honduras, Haití y México. |
| TLC vigentes | CAN, Mercosur, Chile, G-2 (México), Triángulo Norte (Honduras, Guatemala y El Salvador), Suiza, Liechtenstein y Canadá. |
| TLC suscritos | Estados Unidos, EFTA (parcial) y la Unión Europea. |
| TLC en negociación | Corea del Sur, Panamá y Turquía. |
| TLC a futuro | Japón, Consejo de Cooperación del Golfo (Gulf Cooperation Council) y Australia. |
| Tratados de doble tributación | 21 con 22 países. |
| Tratados de inversión bilaterales vigentes | Perú, Suiza y España. |
| Tratados de inversión bilaterales suscritos | Reino Unido, Corea del Sur, Bélgica y China. |
| Tratados de inversión bilaterales en negociación | Kuwait, Japón y Emiratos Árabes Unidos (primeros acercamientos). |
| Alianza del Pacífico | Chile, México, Perú y Panamá. |

Fuente: realizada por los autores, basados en MRE (2011).

Como puede apreciarse, las alianzas establecidas por Colombia en el escenario internacional presentan una gran diversidad, tanto geográfica como de orientación política de los países con los que se construyen. En particular, son notorias la orientación hacia las economías emergentes y la coincidencia entre las dinámicas del comercio colombiano y las acciones diplomáticas del país. En efecto, la apertura de la misión diplomática colombiana en Turquía, así como el inicio de las negociaciones de un tratado de libre comercio entre ambos países, han coincidido con un incremento en las relaciones comerciales bilaterales, reflejado en el crecimiento tanto de importaciones como de exportaciones. Adicionalmente, la apertura de la embajada en Emiratos Árabes Unidos se decidió junto con intentos de negociar acuerdos económicos como doble tributación e inversión bilateral. Esto tiene como objetivo ulterior abrir camino para una expansión futura hacia los países del Consejo de Cooperación del Golfo.

De la misma manera, la reapertura de la embajada en Trinidad y Tobago ha coincidido con un incremento en las dinámicas de flujos comerciales entre Colombia y el Caribe, los cuales se han presentado como respuesta a la necesidad de diversificar las exportaciones del país, debido a la reciente disrupción del comercio con Venezuela. Además, es interesante notar que el nivel de importaciones de productos venezolanos ha venido regresando a los niveles previos a la crisis diplomática bilateral. Se espera que la nueva aproximación entre ambos gobiernos haga que las exportaciones colombianas también se recuperen.

Adicional a lo anterior, y relacionado con el multilateralismo, Colombia fue elegida por 186 votos para formar parte del Consejo de Seguridad (ONU) como miembro no permanente y tuvo la presidencia de dicho órgano en abril de 2011, durante la cual enfocó los esfuerzos del mismo en Haití. Colombia también lideró, junto con Venezuela, el regreso de Honduras a la OEA. Finalmente, Cartagena fue la sede de la séptima Cumbre de las Américas en 2012. En esta reunión, los objetivos de Colombia se centraron en el fortalecimiento de la cooperación y el avance en la integración física del continente.

Es de notar que Colombia haya tenido una orientación marcada hacia la cooperación y las relaciones pacíficas. Es, de hecho, esta característica de la política exterior la mayor diferencia entre la administración actual y la anterior, en cuanto la administración Uribe Vélez tuvo que enfrentar airdos debates y rivalidades políticas con otros países latinoamericanos y, en

particular, con varios de los países vecinos. El hecho de que el retorno de Honduras a la OEA haya sido liderado por Colombia y Venezuela permite ver unas dinámicas muy diferentes en la administración Santos, en comparación con su antecesora, en materia de consecución de objetivos políticos.

8. RELACIÓN ENTRE POLÍTICA EXTERIOR Y COMERCIO INTERNACIONAL

Partiendo de la información anterior sobre comercio y política exterior desde la posesión de Santos, es factible apreciar la estrecha relación existente entre estos dos aspectos, que se sintetiza en la tabla 6.

Tabla 6. Resumen comercio y decisiones de política exterior con algunos de los países de mayor incremento porcentual en intercambio comercial.

| PAÍS | AUMENTO EXPORTACIONES ENERO-JULIO 2010/2011 | AUMENTO IMPORTACIONES ENERO-JULIO 2010/2011 | ACCIONES EN POLÍTICA EXTERIOR |
|------------------------|---|---|---|
| China | 34,4% | 57,3% | Apertura de oficina de Proexport y consulado en Shanghái. |
| Unión Europea | 70,3% | 34,9% | Suscripción del TLC entre Colombia y la Unión. Suscripción de tratados de inversión con Reino Unido y Bélgica. |
| Turquía | 185,3% | 131,5% | 1. TLC en negociación. 2. Apertura embajada en Ankara. 3. Apertura oficina de Proexport en Estambul. 4. Visita de Santos a Turquía, 18 de noviembre de 2011. |
| Emiratos Árabes Unidos | 21,5% | 417,8% | Apertura embajada en Abu Dabi. |
| Israel | 103,9% | 34,8% | Acercamientos primarios para negociación de TLC en 2012. |
| Corea del Sur | 4,0% | 38,1% | Apertura de oficina de Proexport en Seúl. |
| Caricom | 179,2% | 50,6% | Reapertura de embajada en Trinidad y Tobago. |
| Venezuela | 5,5% | 130,2% | Restablecimiento de relaciones diplomáticas. |
| Chile | 118,2% | 33,4% | Inicio negociaciones Alianza del Pacífico. |

Fuente: elaborada por los autores, basados en MinComercio (2011) y MRE (2011).

Como se puede apreciar en la tabla 6, las decisiones de negociar tratados bilaterales y de abrir nuevas representaciones diplomáticas y/o comerciales han coincidido con la dinamización de relaciones comerciales, como ha sido el caso con los países mencionados en la tabla. Ha habido una clara estrategia de ampliación de los vínculos diplomáticos y comerciales de Colombia con otros Estados con intereses económicos similares, en respuesta a las demandas de los gremios nacionales más influyentes, aun si dichos Estados no comparten principios políticos con el país.

En el caso de Indonesia, aunque en el período de análisis no se registran aumentos considerables en el flujo de exportaciones e importaciones (-0,7% y 37,8%, respectivamente), es importante notar que entre los objetivos expresos de la apertura de la misión diplomática en ese país se encuentran incrementar los intercambios comerciales y buscar el apoyo de ese país para insertarse en los foros de cooperación económica en Asia-Pacífico (MRE 2011). De igual forma, son interesantes los casos de Venezuela y Ecuador, naciones con las cuales el restablecimiento del diálogo diplomático y político coincidió con una reactivación de las relaciones comerciales, las cuales se vieron deterioradas durante la administración Uribe Vélez por diferencias ideológicas en lo relativo a la seguridad.

Puede observarse, entonces, que la administración actual ha enfatizado la cooperación, en vez de la rivalidad o el conflicto, lo cual la diferencia en gran medida de su antecesora, tal como ha sido esbozado previamente, más aún cuando se tienen en cuenta la apertura de nuevos cuerpos diplomáticos alrededor del mundo y la negociación de diferentes acuerdos con una gran variedad de Estados. De acuerdo con lo anterior, es factible anotar que los intereses económicos motivan las acciones públicas en la agenda internacional colombiana. Los objetivos políticos y económicos de la política exterior del presidente Juan Manuel Santos se complementan, mientras que durante la presidencia de Uribe Vélez se distanciaban y desfasaban en la práctica.

Como queda reflejado hasta aquí, para hacer una lectura de la política exterior colombiana durante el primer año de la administración Santos es útil acudir a la perspectiva del liberalismo comercial, en particular partiendo de los postulados de la paz capitalista, por cuanto las acciones internacionales son motivadas por los intereses económicos de la nación.

CONCLUSIONES

El presente artículo se ha centrado en una explicación liberal de la política internacional colombiana, al partir de la variante comercial del liberalismo, con el fin de resaltar la correlación entre las decisiones de política exterior y el desarrollo de las relaciones comerciales del país desde el comienzo de la administración Santos.

La política exterior colombiana se ha basado tradicionalmente en principios del liberalismo, tales como el respeto por el derecho internacional, la resolución pacífica de conflictos y la preferencia por el diálogo y el multilateralismo. En las últimas dos décadas, Colombia también ha adoptado los principios del liberalismo económico, tales como el libre mercado y la remoción de barreras para el libre flujo de capitales. No obstante, las dos últimas administraciones han desarrollado su política exterior y comercial desde diferentes perspectivas dentro del marco del liberalismo.

Lo anterior marca una diferencia importante frente a la administración Uribe Vélez, ya que ésta, pese a adelantar también negociaciones de libre comercio, las restringió a los socios tradicionales de Colombia y/o gobiernos ideológicamente cercanos (por ejemplo, el gobierno Bush, en Estados Unidos, y el de Harper, en Canadá). Además, dicha administración dio preeminencia a los temas de seguridad y defensa en su política exterior, aun cuando lo anterior pudiera redundar en el deterioro de relaciones comerciales (como sucedió con Venezuela y Ecuador). En cambio, la administración Santos ha mostrado una posición más pragmática en lo ideológico y enfocada en asuntos económicos, en línea con los postulados de la paz capitalista.

La apertura de la misión diplomática de Colombia en Turquía, al igual que el inicio de las negociaciones de un tratado de libre comercio entre los dos países, han coincidido con el auge de las relaciones comerciales bilaterales, que se refleja en el aumento tanto de las importaciones como de las exportaciones. De igual manera, la apertura de la embajada en Emiratos Árabes Unidos coincidió con el intento de negociar acuerdos económicos con ese país (Acuerdo de Protección y Promoción Recíproca de Inversiones y Acuerdo para Evitar la Doble Tributación), y se espera que esto también abra la puerta a una eventual expansión comercial hacia los países del Consejo de Cooperación del Golfo.

Asimismo, la reapertura de la embajada en Trinidad y Tobago coincidió con la dinamización del comercio con la región Caribe, en respuesta a la necesidad de diversificar mercados tras la afectación de los vínculos comerciales con Venezuela. También es interesante notar que el flujo de importaciones colombianas desde Venezuela ha retorna a los niveles previos a la crisis diplomática entre los dos países. Se espera que el reciente acercamiento entre los dos gobiernos lleve también a la recuperación de los niveles de exportaciones colombianas hacia ese mercado.

En general, la información recolectada muestra que la diversificación de socios comerciales y la negociación de acuerdos de carácter económico se han dinamizado de forma significativa en la administración Santos. También es importante notar que el Gobierno colombiano no ha tenido confrontación diplomática alguna desde la posesión del Presidente, lo cual sugiere que la teoría de paz capitalista puede ser útil para comprender las relaciones exteriores actuales de Colombia, máxime si se considera que las preferencias estatales reciben una marcada influencia de los gremios económicos del país.

Futuras investigaciones podrían centrarse en profundizar en la forma en que los gremios económicos influyen los cambios en los parámetros de comercio exterior y cómo sus acciones afectan los procesos de toma de decisiones políticas. Sumado a ello, sería interesante explorar más en profundidad el carácter explicativo de la tesis de la paz capitalista en las relaciones internacionales actuales de Colombia.

REFERENCIAS

1. Ardila, Martha, Leonardo Carvajal, Javier Garay, Margarita Marín, Javier Niño y José Puyana. 2008. *La toma de decisiones en la política exterior colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
2. Bearce, David. 2003. Grasping the commercial institutional peace. *International Studies Quarterly* 47 (3): 347-370.
3. Bearce, David y Sawa Omori. 2005. How do commercial institutions promote peace? *Journal of Peace Research* 42 (6): 659-678.

4. Carvajal, Leonardo. 2008. Academia, teoría y política exterior colombiana: una aproximación desde la economía política. En *La toma de decisiones en la política exterior colombiana*, editores Martha Ardila *et al.*, 105-136. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
5. Carvajal, Leonardo. 2009. La política exterior del gobierno Uribe Vélez: entre el mundo y la parroquia. *Política Colombiana* 1: 31-42.
6. Chica, Ricardo. 1994. *Reconversión y competitividad de la industria colombiana: 1983-1993*. Santiago: Cepal.
7. DANE. 2011. *Comercio exterior*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Disponible en: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=175&Itemid=28. Consultado: 20/08/2011.
8. Danilovic, Vesna y Clare Joe. 2007. The Kantian liberal peace (revisited). *American Journal of Political Science* 51 (2): 397-414.
9. Doyle, Michael. 2005. Three pillars of the liberal peace. *American Political Science Review* 99 (3): 463-466.
10. Flamant, Maurice. 1979. *Le Libéralisme*. París: Presses Universitaires de France.
11. Garay, Luis. 2004. *Colombia: estructura industrial e internacionalización, 1967-1996*. Bogotá: Banco de la República.
12. Garay, Javier. 2008. Gremios y política comercial. El caso de la negociación del TLC con Estados Unidos en la imposición de intereses particulares por encima de los generales. En *La toma de decisiones en la política exterior colombiana*, editores Martha Ardila *et al.*, 179-204. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
13. Gartzke, Eric. 2000. Preferences and the democratic peace. *International Studies Quarterly* 44 (2): 191-212.
14. Gartzke, Eric. 2007. The capitalist peace. *American Journal of Political Science* 51 (1): 166-191.
15. Gartzke, Eric y Joseph Hewitt. 2010. International crises and the capitalist peace. *International Interactions* 36 (2): 115-145.
16. Gleditsch, Nills. 2008. The liberal moment fifteen years on. *International Studies Quarterly* 52 (4): 691-712.
17. González, Fernán. 2006. *El fenómeno político de Álvaro Uribe Vélez. ¿De dónde proviene la legitimidad de este líder elegido por segunda vez como presidente?* Institute for Research and Debate on Governance. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-245.html> Consultado: 09/05/2011.

18. González, Roberto. 2004 La política exterior de Colombia a finales del siglo XX. Primera aproximación. *Investigación y Desarrollo* 2 (12): 258-285.
19. Hallberg, Kristin. 1991. *Colombia industrial (Competition and performance)*. Washington: World Bank.
20. Macmillan, John. 2004. Liberalism and the democratic peace. *Review of International Studies* 30 (2): 179-200.
21. Mansfield, Edward, Hellen Milner y Peter Rosendorff. 2000. Free trade: Democracies, autocracies and international trade. *American Political Science Review* 94 (2): 305-321.
22. McDonald, Patrick. 2004. Peace through trade or free trade? *The Journal of Conflict Resolution* 48 (4): 547-572.
23. Mill, John Stuart. 1869. *On liberty*. Londres: Longman, Roberts y Green.
24. MinComercio. 2011. *Estadísticas de comercio exterior de Colombia*. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Disponible en: <https://www.mincomercio.gov.co/publicaciones.php?id=10422>. Consultado: 18/09/2011.
25. Moravcsik, Andrew. 1997. Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics. *International Organization* 51 (4): 513-553.
26. Mousseau, Michael. 2010. Coming to terms with the capitalist peace. *International Interactions* 36 (2): 185-192.
27. Mowle, Thomas. 2003. Worldviews in foreign policy: Realism, liberalism, and external conflict. *Political Psychology* 24 (3): 561-592.
28. MRE. 2011. *Memorias al Congreso 2010-2011*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
29. Ocampo, José Antonio. 1993. *Internacionalización de la economía colombiana*. Bogotá: Cladei, Fescol.
30. Ocampo, José Antonio y Leonardo Villar, 1992. Trayectoria y vicisitudes de la apertura económica colombiana. *Pensamiento Iberoamericano* 21: 165-189.
31. Press-Barnathan, Galia. 2006. The neglected dimension of commercial liberalism: Economic cooperation and transition to peace. *Journal of Peace Research* 43 (3): 261-278.
32. Puchala, Donald. 2003. *Theory and history in international relations*. Londres: Routledge.
33. República de Colombia. 1998. *Cambio para construir la paz*. Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Bogotá: República de Colombia.
34. Shanahan, William. 1959. Liberalism and foreign affairs: Naumann and the pre-war German view. *The Review of Politics* 21 (1): 188-223.

35. Silva, Laura. 2007. El proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos. *Colombia Internacional* 65: 112-133.
36. Stiglitz, Joseph. 2002. *El malestar en la globalización*. Bogotá: Taurus.
37. Tickner, Arlene. 2007. Intervención por invitación: claves de la política exterior colombiana y sus debilidades principales. *Colombia Internacional* 65: 90-111.
38. Torres, Danilo. 2011. *Sesenta años de la política comercial en Colombia. Del letargo de la protección al salto al vacío de la apertura*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
39. Vargas-Alzate, Luis. 2009. Búsqueda de vínculos teóricos de las relaciones internacionales en el planteamiento y aplicación de la política exterior colombiana, 1974-2008. En *Relaciones internacionales en contexto*, compilador Rafael Tamayo, 99-150. Medellín: Fondo Editorial Universidad Eafit.
40. Villar, Leonardo y Pilar Esguerra. 2005. El comercio exterior colombiano en el siglo XX. *Borradores de Economía – Banco de la República de Colombia* 358.
41. Yusuf, Shahid y Joseph Stiglitz. 2001. Development issues: Settled and open. En *Frontiers of development economics: The future in perspective*, editores Gerald Meier y Joseph Stiglitz, 227-264. Nueva York: Oxford University Press.