

La política exterior de Iván Duque en Cien Días de gobierno

Por: Martha Lucía Márquez Restrepo, Ph.D.*

A menos de tres meses de la posesión de Iván Duque, este artículo pretende delinear los rasgos más notorios de su política exterior desde un análisis de los discursos y las acciones, tanto del Presidente como de sus funcionarios en diversos foros nacionales e internacionales; y a su vez establecerá contrapuntos con la Diplomacia para la Paz de Juan Manuel Santos. Se plantea así, que dichos rasgos son la promoción del multilateralismo interamericano y la alineación con la política antidrogas de los Estados Unidos, en respuesta a los riesgos que supone para el país la crisis venezolana, el aumento de los cultivos de coca y el narcotráfico.

En su primera rueda de prensa el ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Carlos Holmes Trujillo, calificó la política exterior del gobierno de Iván Duque como “Diplomacia para la legalidad, el emprendimiento y

la equidad” (Cancillería, 2018). Pero a menos de tres meses de la posesión del nuevo mandatario, dos temas prácticamente han copado la agenda internacional: la crisis venezolana y el aumento del narcotráfico. Desde esos asuntos se debe entender la promoción por parte

de Colombia del multilateralismo interamericano y la alineación con la política antidrogas de los Estados Unidos; los dos rasgos más notorios, hasta el momento, de la política exterior del nuevo gobierno.

Colombia frente a la crisis venezolana

Durante el gobierno de Juan Manuel Santos las relaciones colombo-venezolanas oscilaron entre la cooperación y la confrontación, y Duque las recibió en franco declive y sin embajador en Caracas (Márquez, 2016). La cooperación fue producto de la Diplomacia para la Paz del gobierno de Santos que convirtió la política exterior en un catalizador del proceso de paz con las FARC-EP, a sabiendas de que necesitaba el apoyo





Para el gobierno de Iván Duque la crisis venezolana es una amenaza para la seguridad nacional de Colombia. Atención humanitaria en Nariño.
Fotografía: Servicio Jesuita a Refugiados

regional y mundial para sacar adelante las negociaciones de La Habana y su posterior implementación (Pastrana y Vera, 2016); por eso, desde el mismo día de su posesión, Santos buscó restablecer las relaciones con el gobierno de Hugo Chávez y, consciente de la presencia de las FARC-EP en Venezuela y de su cercanía ideológica con Caracas, nombró a ese país como acompañante del proceso de paz.

Después de la muerte de Chávez, cuando comenzaron las protestas populares por la supuesta ilegitimidad del gobierno de Nicolás Maduro, el gobierno de Santos optó por mantener una posición prudente frente a los problemas internos de su vecino, como puede verse en los comunicados de la Cancillería de Colombia, en los cuales siempre invitaban a la conciliación entre la oposición y el gobierno. Ese mismo tono conciliador se mantuvo aún en momentos muy complejos de las relaciones binacionales, como cuando el gobierno de Venezuela expulsó a cerca de mil colombianos de su territorio a mediados de 2015 y cerró la frontera por un año. Eso le valió al gobierno de Santos muchas críticas, especialmente de Álvaro Uribe y de sus seguidores, que lo acusaron de complicidad con lo que llamaron “el castrochavismo”.

Después de la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, en noviembre de 2016 las relaciones binacionales experimentaron un franco deterioro debido a la coincidencia de varios hechos: ya no se requería el acompañamiento de Venezuela; el autoritarismo venezolano se profundizó por cuenta de la no definición de una fecha para las elecciones presidenciales y luego, desde el 1 de mayo de 2017, por el anuncio de Maduro sobre la convocatoria de una Asamblea Constituyente; y finalmente porque se hicieron más frecuentes las violaciones de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana a la soberanía territorial colombiana. El hecho más grave ocurrió en marzo de 2017 cuando soldados venezolanos izaron una bandera en el lado colombiano del río Arauca. A partir de esos hechos, la Cancillería colombiana comenzó a hacer referencia a la necesidad de “retomar la institucionalidad democrática, de definir el cronograma electoral”¹ y de “condenar el uso excesivo de la fuerza”² para finalmente, tras la destitución de la fiscal Luisa Ortega en agosto de 2017, manifestar explícitamente “su condena a la ruptura constitucional de Venezuela”³. En medio de este contexto de concentración de los poderes públicos en manos del chavismo la migración⁴ de venezolanos a Colombia se disparó (Ministerio de Relaciones exteriores, 2018).

En tal escenario, Iván Duque anunció el día de su posesión que el multilateralismo sería el mecanismo para hacerle frente a las dos caras de la crisis venezolana: el deterioro de la democracia y la crisis humanitaria; causa y producto de la migración. Esta postura se forjó debido a que tales fenómenos son percibidos por el nuevo gobierno colombiano y por amplios sectores nacionales como una amenaza a la seguridad nacional de Colombia, puesto que se sabe que el territorio venezolano es retaguardia para el ELN y para otros Grupos Armados Organizados (GAO) que se disputan los territorios de donde se desmovilizaron las FARC-EP; que la crisis económica de Venezuela ha aumentado las economías ilegales en la frontera, como son el contrabando de combustibles, alimentos, armas y narcóticos, que financian a los grupos armados (Ávila Martínez et al., 2017); y por el temor a que el gobierno de Nicolás Maduro propicie un conflicto armado para generar nacionalismo y distraer a su población de la crisis interna (Semana, 2018). A eso se suma que la migración, calculada en 935.593 ciudadanos venezolanos, ha generado presiones sobre el mercado laboral y los sistemas de salud y educación en todo el país, pero especialmente en ciudades deprimidas como Cúcuta, Arauca y Barranquilla.



Migrantes en la frontera colombo-venezolana en Norte de Santander. Fotografía: Servicio Jesuita a Refugiados.

Para hacerle frente al autoritarismo venezolano, Duque ha venido destacando la importancia de la OEA, en particular de su Carta Democrática Interamericana y del Grupo de Lima. En consonancia con estos pronunciamientos, en la reunión del Consejo Permanente de la Organización, llevada a cabo el 5 de septiembre, Colombia invitó a la Secretaría de la organización a visitar la frontera; anunció su retiro de la Unasur por haber sido cómplice del deterioro de la democracia en Venezuela; y secundó la denuncia que hizo Luis Almagro del gobierno de Nicolás Maduro ante la Corte Penal Internacional. En cuanto a la migración, Colombia comenzó a liderar una política de puertas abiertas; por ejemplo, a finales del mes de agosto funcionarios de la cancillería se reunieron con sus homólogos peruanos para acordar construir un registro único con información migratoria. Luego Colombia participó en el Comité Andino de Autoridades Migratorias en el que se acordó fortalecer la atención y la asistencia a la población migrante, así como promover el traslado y el asentamiento de algunos de los migrantes a Estados extracomunitarios.

En otras palabras, Duque ha pretendido liderar la demanda de una acción articulada y multilateral para presionar la libertad de los presos políticos y la transición a la democracia en Venezuela, así como la consecución de recursos económicos para atender la crisis migratoria, de parte de los Estados de la

región y de instituciones como Acnur y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Pero tal discurso sobre la solución multilateral y legal a la crisis venezolana, ha disonado en ocasiones con otros como el del embajador en Washington, Francisco Santos, quien sostuvo que Colombia no descartaba una intervención militar para resolver la crisis de la democracia en Venezuela.

De la misma manera se percibió como una posición contraria a las salidas multilaterales, la decisión de la Cancillería colombiana de no firmar la Declaración del Grupo de Lima que rechazó la afirmación del Secretario de la OEA, Luis Almagro, también sobre una posible salida militar. Habida cuenta de la corrección que hizo el propio Presidente a la

afirmación de Francisco Santos y de la explicación del Canciller, en el sentido de que la no adhesión a la Declaración del Grupo de Lima no implicaba apoyar una salida militar en Venezuela, la duplicidad del discurso se puede interpretar como una muestra más de cierta incapacidad del Presidente de controlar las declaraciones de algunos de sus funcionarios –como se ha visto también en el plano doméstico a propósito de las declaraciones del Ministro de Hacienda– y no como un interés de propiciar un conflicto en el que Colombia está en clara desventaja.⁵

La alineación con los Estados Unidos y su lucha antidrogas

Durante la administración de Juan Manuel Santos, Colombia tomó distancia frente al enfoque de la lucha antidrogas promovido por los Estados Unidos, que está fundado en la securitización de la cuestión, en el prohibicionismo y en responsabilizar a los países productores. En consonancia con lo contenido en el punto 4 del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, el gobierno de Santos se centró en promover la sustitución voluntaria y en crear instituciones y escenarios para ofrecer alternativas a los cultivadores, como es el caso de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), en los espacios priorizados para el posconflicto. También creó la Comisión Asesora para la Política de Drogas que recomendó la suspensión del uso

“

Durante la administración de Juan Manuel Santos, Colombia tomó distancia frente al enfoque de la lucha antidrogas promovido por los Estados Unidos, que está fundado en la securitización de la cuestión, en el prohibicionismo y en responsabilizar a los países productores.

”

del glifosato y planteó un nuevo enfoque centrado en la salud pública, el desarrollo alternativo, la proporcionalidad de las penas y en el reconocimiento de la autonomía de los Estados para atender el problema de las drogas. Estas recomendaciones se llevaron a escenarios internacionales como la Cumbre de las Américas y la 32 Conferencia Internacional para el Control de las drogas en 2015 (Cepeda, 2018). Debido a ese cambio de enfoque, la ayuda norteamericana se redujo de US 204'000. 000 en 2011 a 143'000.000 en 2017 (Cepeda, 2018).

En contraposición, el gobierno de Duque se alineó de nuevo con la política antidrogas de los Estados Unidos; de hecho, su segunda visita internacional después de electo fue a ese país, el 27 de junio, donde se reunió con el director encargado de la Oficina Nacional para las Políticas Antidrogas de EE.UU, James Carrol, y el asesor de Seguridad Nacional del presidente Donald Trump, John Bolton (El Tiempo, 2018 a). Meses después cuando ya se había conocido el informe del sistema de monitoreo de cultivos ilícitos de la ONU (Simci), que señaló que en 2017 el área de cultivo de coca pasó de 146.000 a 171.000 hectáreas, Duque manifestó ante la Asamblea General de las Naciones Unidas que Colombia tiene el deber moral de luchar contra el narcotráfico (Portafolio, 2018).

Esta opción por el enfoque punitivo y prohibicionista frente al problema de

“

En este orden de ideas queda abierta la posibilidad de que nuevos recursos obtenidos para la paz, específicamente provenientes de los Estados Unidos, se usen en una nueva etapa de la lucha antidrogas en territorio colombiano.

”

las drogas ha estado de la mano con un cambio en el discurso de la diplomacia para la paz, y de algunas políticas en el plano doméstico. Lo primero pudo verse en el discurso del nuevo presidente ante la Asamblea de las Naciones Unidas cuando condicionó la paz a la derrota del narcotráfico, y donde también señaló que la implementación de los acuerdos tenía que afrontar obstáculos como la frágil y compleja arquitectura institucional y la insuficiencia de recursos económicos, por lo que pidió apoyo a la comunidad internacional (Portafolio, 2018).

En este orden de ideas queda abierta la posibilidad de que nuevos recursos obtenidos para la paz, específicamente provenientes de los Estados Unidos, se usen en una nueva etapa de la lucha

antidrogas en territorio colombiano. En el plano doméstico el nuevo enfoque se materializó en el anuncio sobre la reanudación de las fumigaciones con glifosato, la erradicación forzosa y con el decreto que le entregó a la policía facultades para incautar la dosis mínima de narcóticos, en contravía de una sentencia de la Corte Constitucional de 1994 que la había permitido (El Tiempo, 2018 b)

Tal retorno de Colombia a la posición del *respicere polum* (que se podría traducir como “mirar hacia el norte”) en materia de lucha antidrogas, puede explicarse por el carácter conservador del partido Centro Democrático que llevó a Duque al poder ;por el rechazo a la tesis del gobierno de Santos de la conexidad entre el delito de rebelión y el narcotráfico; por la relación entre este fenómeno y la proliferación de los Grupos Armados Organizados que entraron a disputar los territorios; pero también por motivos de seguridad nacional que llevan al país a intentar un equilibrio de poder frente a Venezuela en caso de un conflicto, por medio de un acercamiento a los Estados Unidos. Un claro mensaje en este sentido envió el gobierno norteamericano cuando a raíz de un movimiento de tropas de Venezuela a la frontera, a finales de septiembre, su Vicepresidente Mike Pence escribió en su cuenta de Twitter: “Déjenme ser claro, Estados Unidos estará siempre al lado de sus aliados. El



régimen de Maduro haría bien en no poner a prueba la determinación del Presidente Trump o del pueblo estadounidense” (El Tiempo, 2018 c)

Cambios, continuidades y retos

De lo hasta aquí expuesto se puede concluir que el gobierno de Iván Duque mantiene del gobierno anterior la apuesta por integrarse a la región a través de escenarios como el Grupo de Lima y la OEA, y privilegia la relación con los Estados Unidos que es el financiador del sistema interamericano. En la OEA Duque no solo ha buscado liderar una solución a la doble crisis de la democracia y de la migración venezolana, sino que también planteó la creación de una Comisión transnacional y hemisférica para atacar los casos de corrupción, en consonancia con su discurso sobre la legalidad.

En términos de integración Duque ha mostrado su preferencia por esquemas de integración comercial de corte liberal como la Alianza del Pacífico frente a foros político-ideológicos que algunos llamaron posneoliberales, como la Unasur; por esta razón es previsible que se aleje también de la Celac. Así mismo, el Presidente electo ha manifestado su interés por fortalecer las relaciones con la Unión Europea, la Asociación de Naciones del Sureste Asiático, China, Japón y Corea; sobre varios temas aún no se ha pronunciado, como son la participación de Colombia en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

La apuesta de Colombia por el sistema interamericano liderado por los Estados Unidos plantea riesgos, pues el comportamiento de la administración de Donald Trump es incierto y varios

gobiernos de la región han apostado por mantener su autonomía frente a los Estados Unidos; entre ellos Argentina, Ecuador, Bolivia, Perú y, seguramente, México tras la posesión de López Obrador. En ese caso, Colombia corre el riesgo de volver a quedar aislada de sus vecinos como lo estaba antes de la presidencia de Juan Manuel Santos.

*Martha Lucía Márquez Restrepo, Ph.D.

Autora invitada. Doctora en Ciencias Sociales y Humanas de la Pontificia Universidad Javeriana (Grado Magna Cum Laude) y profesora asociada de la misma Universidad. Actualmente dirige el Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar de esa Universidad. Se ha desempeñado como directora del Departamento de Relaciones Internacionales y de las Maestrías en Relaciones Internacionales y en Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas de la PUJ.

Referencias

- Ávila Martínez, Ariel, y otros. (2017) *El subsistema fronterizo de Colombia: lugar estratégico de los mercados ilegales*. Cesó, Uniandes, Flaco.
- Cancillería. República de Colombia. (2018) *Declaración del Canciller Carlos Holmes Trujillo*. Recuperado de: <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/video/declaracion-canciller-carlos-holmes-trujillo>
- Cepeda, Carolina. (2018). América Latina, política antidrogas: oportunidad de cambio en la Administración Trump. En Pastrana Buelvas Eduardo y Hubert Gering (Ed.), (pp. 133-152). Editorial Javeriana.
- Discurso de posesión de Iván Duque como presidente de Colombia (2018). Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=ER-4ZkG7SLr0>
- Gómez, Sergio. (2018 a). Iván Duque, con puertas abiertas en Washington. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/ivan-duque-con-puertas-abiertas-en-washington-237960>
- Sección de política. (2018 b) Habría fumigación con glifosato, pero cumpliendo protocolos de Corte. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/duque-dice-que-esta-dispuesto-a-fumigar-con-glifosato-cultivos-ilicitos-267604>
- Sandoval, Claudia, y sección política. (2018

- c). Pence advierte a Maduro por traslado de tropas a frontera con Colombia. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/advertencias-de-estados-unidos-al-presidente-nicolas-maduro-273074>
- Márquez Restrepo, Martha Lucía. (2016). Colombia, Venezuela y Ecuador: cooperación y coexistencia de cara al posacuerdo. En Pastrana, Eduardo y Hubert Gehring. (Ed.), *Política exterior colombiana. Escenarios y desafíos en el posconflicto*. (pp. 539-566). Pontificia Universidad Javeriana. Konrad Adenauer Stiftung.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2018). *Colombia y Venezuela. Más que 2.200 kilómetros de frontera. Especial de 3 años*.
- Semana (2018) Jugando con candela. *Revista Semana*. Edición 1899 del 23 al 30 de septiembre. p. 22-25.
- Pastrana, Eduardo y Vera, Diego. (2016). La política exterior colombiana de cara al proceso de paz y el posconflicto. En Pastrana, Eduardo y Gehring, Hubert.(Ed.), *Política exterior colombiana. Escenarios y desafíos en el posconflicto*. (pp. 61-90). Pontificia Universidad Javeriana. Konrad Adenauer Stiftung.
- Portafolio. (2018). Este es el primer discurso de Iván Duque en las Naciones Unidas. *Portafolio*. Recuperado de: <http://www.portafolio.co/economia/gobierno/este-es-el-primer-discurso-del-ivan-duque-en-las-naciones-unidas-521588>

Notas

1. Cancillería. República de Colombia (2017) “Comunicado conjunto de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay” 17/04/2017
2. Cancillería. República de Colombia (2017) “Comunicado sobre la situación en la República Bolivariana de Venezuela”. 04/05/2017
3. Cancillería. República de Colombia (2017) “Comunicado de prensa sobre la destitución de la Fiscal General de Venezuela, Luisa Ortega” 5/08/2017
4. De los 935.593 migrantes venezolanos en Colombia que reportó Migración Colombia hasta el 30 de agosto de 2018, el 9 % ingresaron en 2016, 69 % el 2017 y el 20 % en lo corrido de 2018.
5. Colombia tiene armamento para afrontar un conflicto interno, entre ellos helicópteros artillados, tanques y batones contraguerrilla, pero no tiene aviación ni fuerza naval para hacerle frente a un conflicto externo. En cambio, Venezuela inició la renovación de sus fuerzas armadas desde la llegada de Chávez, abastecida por Rusia y China, sobre la base de la hipótesis de un conflicto externo.