

Opinión pública y política exterior en Colombia

Arlene B. Tickner

Introducción

Durante el primer semestre de 2010, periodo que antecedió a la realización de la encuesta *Colombia, las Américas y el Mundo*, dos temas sobresalieron en el debate público: la posible reelección de Álvaro Uribe como presidente y la campaña electoral. La alta popularidad de Uribe, cuyo nivel de aceptación nunca fue menor a 70% durante sus dos gobiernos (2002-2006 y 2006-2010), en combinación con los éxitos de la política de seguridad democrática —que repercutió en la mejoría de algunos indicadores de violencia en Colombia, la profesionalización y la ampliación de las fuerzas armadas y un crecimiento significativo en la inversión extranjera— se aprovecharon en función de la búsqueda de un tercer periodo presidencial. Hasta febrero de 2010, cuando la Corte Constitucional falló en contra de la reelección y el mandatario colombiano acató públicamente esa decisión, el futuro incierto de las elecciones presidenciales de 2010 mantuvo al país en el limbo político.

Una vez que se aclaró el panorama electoral, la llamada “ola verde” se convirtió en la principal sorpresa de la campaña, encabezada por Antanas Mockus, quien fue en dos ocasiones alcalde de Bogotá y representó al recién creado Partido Verde,

como candidato presidencial independiente. A pesar de que las encuestas vaticinaban un empate técnico entre Mockus y Juan Manuel Santos, candidato del Partido de la U, en la primera vuelta de las elecciones Santos ganó por un amplio margen, pero no la mayoría absoluta; en la segunda vuelta fue electo presidente con 68.9% de los votos.¹

Desde su discurso de posesión el 7 de agosto de 2010,² Santos comenzó a marcar distancias con su antecesor, tanto en los asuntos nacionales como en los internacionales.³ En lo nacional, en lugar de hacer énfasis en la lucha antiterrorista, tema central de Uribe, Santos anunció que su prioridad sería la prosperidad social, el combate a la pobreza y el desempleo. Hizo público su compromiso de someter a consideración del Congreso de la República de Colombia una Ley de Tierras (que terminó convirtiéndose en una Ley de Víctimas) para devolver sus propiedades a los desplazados y a las víctimas de la violencia en Colombia, planteamiento que la sociedad en general recibió positivamente, aunque los integrantes de su propio partido lo vieron de manera negativa.

En lo internacional, Santos recalcó la importancia del respeto mutuo y la diplomacia para las relaciones internacionales de Colombia, manifestando su deseo de vivir en paz con los ve-

¹ Con miras a ganar la segunda vuelta, Santos propuso un acuerdo de “unidad nacional” entre todos los partidos políticos colombianos, que en su mayoría aceptaron. Uno de los resultados más importantes del acuerdo fue la concentración de escaños en el Congreso —más del ochenta por ciento en el Senado y la Cámara de Representantes— por grupos que forman parte de la “unidad nacional” o que no forman parte de la oposición al oficialismo.

² Se puede consultar el discurso completo en <http://www.semana.com/politica/discurso-completo-posesion-juan-manuel-santos/142792-3.aspx>.

³ A pesar de ser el candidato del oficialismo, los orígenes familiares y políticos de Santos, así como el evidente desgaste del discurso polarizante y monotemático de Uribe —que giró en torno a la “guerra contra el terrorismo”— vaticinaban, desde antes de su posesión, un cambio en el estilo de liderazgo del nuevo presidente.

cinos.⁴ Hizo alusión explícita a la reconstrucción de las relaciones con Ecuador y Venezuela, países con los que éstas se rompieron durante el gobierno de Uribe.⁵ En el caso de Venezuela, el presidente Hugo Chávez ordenó congelar el intercambio comercial entre los dos países, en agosto de 2009, después de que se hiciera público un acuerdo suscrito por los gobiernos de Estados Unidos y Colombia para el uso de siete bases militares en territorio colombiano. El acuerdo provocó una fuerte reacción dentro de Colombia y entre los países miembros de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).⁶ En julio de 2010, Chávez rompió del todo las relaciones diplomáticas con Colombia, cuando el gobierno saliente de Uribe presentó pruebas, ante la Organización de los Estados Americanos (OEA), de la supuesta presencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en territorio venezolano.

A una semana de haber asumido la presidencia, Santos y Chávez sorprendieron a sus países al reunirse en Santa Marta y nuevamente en Caracas, en noviembre. Además de restablecer de inmediato las relaciones diplomáticas, los dos mandata-

⁴ En las relaciones con los países vecinos y con América del Sur, en general, el contraste con Uribe fue más evidente. Se reflejó no sólo el marcado pragmatismo de Santos —quien reconoció de inmediato la necesidad de contar con relaciones fluidas con naciones con las cuales Colombia comparte una relación de extrema interdependencia—, sino el interés del nuevo mandatario en posicionar de forma positiva al país en el contexto sudamericano y latinoamericano.

⁵ Ecuador terminó las relaciones diplomáticas con Colombia después del bombardeo de Angostura, en marzo de 2008, en el cual el Estado colombiano violó la soberanía territorial ecuatoriana al atacar el campamento de Raúl Reyes, miembro del secretariado de las FARC.

⁶ En agosto de 2010, a pocos días de que Santos asumiera la presidencia, un fallo de la Corte Constitucional dejó el acuerdo sin sustento legal, con lo cual el nuevo presidente tomó la decisión de buscar alternativas diferentes de cooperación con Estados Unidos en los temas de lucha contra el narcotráfico y la contrainsurgencia.

rios acordaron una hoja de ruta para normalizar la interacción bilateral y recuperar la confianza, y crearon distintos comités institucionales para este fin. De la misma forma, las relaciones con Ecuador se fueron normalizando, aunque su reanudación completa no se anunció hasta diciembre de 2010.

En cuanto a la relación con Estados Unidos, además de la polémica causada por el acuerdo de las bases, la no aprobación del Tratado de Libre Comercio generó debate a nivel nacional, en especial porque se considera a Colombia un aliado incondicional de Washington con cierto “derecho” a que el Congreso estadounidense ratificara el Tratado. Esto, en combinación con la reorientación de las prioridades del gobierno de Santos en cuanto a la política exterior hacia América Latina, repercutió en una mayor discusión pública sobre la necesidad de reflexionar acerca de los términos de la relación bilateral.

Pese a lo anterior, en Colombia, el debate público sobre la política exterior es escaso, al igual que el seguimiento calificado de las noticias internacionales por parte de los medios de comunicación. La renuencia de la mayoría de los congresistas a pertenecer a las comisiones de asuntos internacionales del Senado de la República o de la Cámara de Representantes⁷ —donde estos temas se debaten— y la consideración de que pertenecer a esa comisión sea un “castigo político”, confirma el alcance limitado de los asuntos mundiales dentro de la vida política nacional. Es de esperar que el conocimiento de la población colombiana sobre “lo internacional” también sea precario, o que simplemente refleje las prioridades y acciones de los gobiernos, los cuales, ante el vacío general de fuentes alternativas de información, dictaminan en gran medida cómo se debe opi-

⁷ En la Cámara de Representantes hay 19 miembros de esta comisión y en el Senado, 13.

nar.⁸ Sin embargo, *Colombia, las Américas y el Mundo 2010* encuentra tendencias sugestivas sobre la opinión de los colombianos acerca de la realidad mundial, algunas de las cuales se exploran a continuación.

La percepción de los colombianos sobre el mundo

Las impresiones que la opinión pública posee sobre aspectos generales del quehacer mundial constituyen un condicionante importante de las ideas que tiene sobre el papel que su propio país desempeña en la escena internacional, los objetivos específicos que debe perseguir en su política exterior y los problemas que hay que sortear a la hora de interactuar con otros actores e instituciones. Aunque entre los colombianos prima una sensación de pesimismo respecto a la situación mundial —51% cree que el mundo ha empeorado, mientras que 31% expresa una mejoría— y las perspectivas sobre el futuro también son negativas, su visión sobre la situación actual y futura de América Latina es positiva. A la pregunta si hoy ven mejor o peor a la región, en comparación con hace 10 años, 50% de los colombianos respondió que América Latina está mejor, 22% considera que está peor y 23% que está igual. De los encuestados, 55% piensa que la región estará mejor en 10 años, frente a 16% que dice que empeorará y 23% asegura que la situación se mantendrá igual.

Países y líderes

La opinión de los colombianos sobre otros países constituye otra manera de evaluar su percepción sobre el mundo, así como el

⁸ El periódico *El Espectador* ha intentando suplir este vacío, aunque sólo de forma parcial, mediante un énfasis en temas internacionales cada día miércoles,

mapa de amistades, rivalidades y enemistades que caracterizan su lectura del quehacer internacional. En una escala de 0 a 100, en donde 0 representa una opinión muy desfavorable y 100 una opinión muy favorable, los colombianos dieron la máxima calificación a Brasil, Canadá y Estados Unidos con 72 puntos. Después de los tres países señalados, siguen, en orden favorable, España (69), Alemania (65), Chile (65), Argentina (62), Japón (61) y México (60). Venezuela (33) tiene el más bajo nivel de simpatía, Irán (39) e Israel (39). Por su parte, Cuba (41), Ecuador (45) y El Salvador (46) ocupan un lugar intermedio de valoración.

Es de notar que en el grupo de países evaluados negativamente hay algunos con los cuales Colombia tiene relaciones de diversa índole. En un primer grupo se encuentran vecinos cercanos, como Venezuela y Ecuador, con los que ha habido tensiones marcadas y se ha llegado incluso a la ruptura de relaciones diplomáticas. También se encuentran otros países de América Latina, como Bolivia, Cuba, El Salvador y Guatemala, con los que no existen fuentes visibles de tensión y las relaciones son más fluidas, aunque con diversos niveles de intensidad (por ejemplo, las relaciones con Cuba son mucho más dinámicas que con Bolivia). Igualmente, los colombianos tienen una percepción desfavorable de Irán e Israel, dos naciones de las que seguramente saben poco, pero que aparecen con cierta regularidad en los medios de comunicación nacionales. La imagen negativa de ambos países es paradójica, ya que la interacción de Colombia con Israel, sobre todo en los temas de seguridad, defensa y comercio, es mucho mayor a la que existe con Irán.

Con el objeto de comparar la opinión sobre los países iberoamericanos y Estados Unidos, y la popularidad de sus

por lo que regularmente invita a la comunidad académica a elaborar análisis. Por su parte, dos publicaciones virtuales, el medio informativo La Silla Vacía y la revista digital *razonpublica.com*, tratan regularmente asuntos de política internacional de Colombia.

respectivos líderes, se pidió que los colombianos calificaran, en una escala de 0 a 100, la imagen que tienen de distintos gobernantes. Es de esperar que la opinión pública colombiana favorezca a su propio presidente, como ocurre en el caso de Santos, a quien se califica con 71%. Lo siguen en popularidad, Barack Obama (70%) y Luiz Inácio Lula da Silva (70%), lo cual representa un aumento significativo en relación con 2008, cuando los colombianos le atribuyeron a Lula 60% y a George W. Bush 57%. Los niveles más bajos de aceptación corresponden a los presidentes Hugo Chávez (23%), Rafael Correa (30%), Raúl Castro (36%) y Evo Morales (37%).

Si bien coincide la valoración negativa de país y líder en el caso de estas cuatro naciones, vale la pena señalar que la calificación de Hugo Chávez, Rafael Correa y Evo Morales es sustancialmente más baja que la de sus respectivos países. Esto se debe principalmente a que los colombianos diferencian entre los líderes políticos frente a los cuales tienen considerable antipatía, como el caso de los tres presidentes señalados, y los sentimientos en relación con los países que éstos gobiernan.

Amenazas mundiales indiscriminadas

Para medir la percepción de los colombianos sobre la importancia de distintos problemas internacionales, y especialmente el grado en el que éstos constituyen una amenaza o no para Colombia y el mundo, se pidió que los encuestados clasificaran una lista de 20 temas como amenazas graves; amenazas importantes, pero no graves; amenazas poco importantes, o no amenazas. Las variables incluidas en la pregunta pueden agruparse en tres grupos según el nivel de gravedad identificado: los considerados graves por más del noventa por ciento de los encuestados (“extrema gravedad”), los de “gravedad alta”, entre el ochenta y el noventa por ciento, y los “solamente graves”, por debajo del

ochenta por ciento. Los temas de “extrema gravedad” que identifican los colombianos incluyen una mezcla indiscriminada de problemas mundiales que han recibido, o mayor atención por parte de la comunidad internacional, o amplia cobertura en los medios de comunicación, y algunos estrechamente vinculados con los problemas sociales y de seguridad más agudos de Colombia. De los encuestados, 93% considera que el calentamiento global constituye una amenaza grave y 92% califica de forma similar al narcotráfico y al crimen organizado. Dentro de esta misma categoría, 91% incluye la pobreza, la escasez de alimentos y las armas nucleares.

Pertenecen al segundo grupo de “gravedad alta” las epidemias como el sida (87%), el terrorismo internacional y las crisis económicas (86%), el tráfico de armas (84%) y los desastres naturales (82%). Por último, encabezan la lista de los temas “solamente graves” los conflictos fronterizos y las disputas territoriales (77%), la falta de seguridad en el suministro de energía (70%) y las guerrillas (68%).

Es de resaltar que sólo uno de los temas, el surgimiento de China como potencia (44%), es percibido como amenaza grave por menos del cincuenta por ciento de los colombianos. A pesar de ello, cuando se les preguntó sobre las implicaciones del crecimiento de la economía china hasta el punto de ser tan grande como la de Estados Unidos, 34% de los encuestados lo consideró negativo, mientras que 35% pensó que era positivo.

En contraste con la tendencia de los colombianos a considerar como extrema o altamente graves algunos temas que no afectan directa ni visiblemente la realidad nacional, sus vidas cotidianas ni el bienestar personal —como las armas nucleares, el calentamiento global y el terrorismo internacional—, otros, como el aumento del gasto militar, la inestabilidad en los países vecinos y los conflictos fronterizos, que han desempeñado un papel preponderante en las tensiones existentes entre Colom-

bia y Ecuador, y Colombia y Venezuela, no se ponderan, con la misma intensidad, como amenazas.

Cabe destacar, por otro lado, la tendencia generalizada entre los colombianos de identificar casi todo como amenaza grave. Si bien ello podría interpretarse como evidencia de la existencia de un consenso sobre qué debe considerarse una amenaza (y qué no) en el contexto internacional y nacional, la diversidad y amplitud de las variables clasificadas como de extrema y alta gravedad apuntan más bien a la falta de criterios claros al momento de priorizar distintos problemas.

Globalización: más positiva que negativa

La percepción de la población colombiana sobre la globalización, el libre comercio y la inversión extranjera es, en balance, positiva. Frente al tema de la globalización económica, 45% de los encuestados considera que el mayor contacto de la economía colombiana con la de otros países es generalmente positivo, en contraste, 31% opina que ni es bueno ni malo y tan sólo nueve por ciento lo ve mal.

La opinión colombiana sobre la inversión extranjera coincide con su evaluación relativamente favorable de la globalización; 46% y 37%, respectivamente, creen que ésta beneficia mucho o algo a Colombia y solamente 10% piensa que beneficia poco al país. El libre comercio goza de una aceptación similar a la que existe frente a la globalización y la inversión extranjera.

Organizaciones y reglas de juego internacionales

La apreciación que existe acerca del papel de los organismos multilaterales en la política mundial, así como el grado en el cual se considera que un país como Colombia debe cumplir

con las reglas de juego internacionales ofrecen indicadores importantes de las inclinaciones multilaterales de la opinión pública y de su aceptación (o no) de la cooperación como mecanismo idóneo de las relaciones internacionales.

Para medir el grado de opinión favorable, desfavorable o de neutralidad de los colombianos frente a las organizaciones internacionales, se les pidió calificar en una escala de 0 a 100 a 16 entidades. Las entidades mejor calificadas incluyen la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 72 puntos), la OEA (68) y la Unión Europea (UE, 65). Por su parte, las calificaciones más bajas corresponden a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA, 46), el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, 50) y el G20 (51).

El resultado anterior permite concluir que los colombianos tienden a valorar más positivamente a las organizaciones internacionales de mayor reputación y reconocimiento público que a esquemas regionales de integración como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) (55), la Unasur (58) y el Mercosur (59), con los cuales su familiaridad puede ser limitada. En el caso de algunas otras entidades como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, que han sido objeto de mayor discusión pública en el contexto nacional, en ocasiones, de manera negativa, sobresale una actitud entre neutral y positiva. De la misma forma, son llamativos los puntajes favorables que asignan los colombianos a las empresas multinacionales (65) y las ONG (63), ya que el tratamiento de ambas por parte de distintos sectores de la sociedad, tanto de izquierda como de derecha, haría esperar evaluaciones más negativas.

Reglas de juego

En términos generales, los colombianos manifiestan un fuerte respaldo a la labor realizada por las organizaciones internacio-

nales en defensa de la paz, la seguridad, los derechos humanos e incluso la democracia. Cuando se les preguntó si el Consejo de Seguridad de la ONU debe tener el derecho de autorizar el uso de la fuerza para evitar violaciones graves a los derechos humanos, 75% de los encuestados respondió afirmativamente, frente a tan sólo 14% que consideró que esta institución no debería contar con esa capacidad de injerencia y sanción. A diferencia de lo anterior, cuando la autorización del uso de la fuerza es para restablecer un gobierno elegido democráticamente que ha sido derrocado, el número de los que apoyan desciende a 49% y de los que se oponen sube a 28%. Llama la atención el fuerte consenso que existe entre la opinión pública colombiana sobre la necesidad de sancionar internacionalmente las violaciones de los derechos humanos. En contraste, el apoyo para que la fuerza sea utilizada para defender la democracia es mucho menor, similar a los niveles observados hace dos años.

Los tribunales internacionales gozan de un nivel de aceptación similar a la ONU en casos de violaciones a los derechos humanos. De los encuestados, 63% está de acuerdo con que los ciudadanos de Colombia acusados de crímenes de lesa humanidad, que no hayan sido juzgados en el país, lo sean fuera, mientras que 30% está en desacuerdo. Es notablemente mayor el número de colombianos que aprueba la extradición como instrumento de cooperación judicial entre los países; así, 79% está muy de acuerdo con que los criminales que se esconden en Colombia o en Estados Unidos para evadir la justicia sean trasladados al país donde cometieron el delito para ser juzgados.

Reglas sin compromisos

En contraste con la predisposición genérica de los colombianos a reconocer, aceptar y apoyar ideas como el derecho de injerencia y la jurisdicción universal cuando se trata de frenar y casti-

gar crímenes en contra de la humanidad, cuando el *enforcement* y el cumplimiento de las reglas de juego internacional implican costos para Colombia, su condescendencia frente a los organismos internacionales disminuye.

Tal es el caso, por ejemplo, de la colaboración del país en las operaciones de mantenimiento de la paz. Frente al caso hipotético de que la ONU le pidiera a Colombia enviar una fuerza militar, o policiaca, de paz, 58% piensa que se debería prestar esa ayuda, frente a 20% que considera que este tipo de actividades debe dejarse a otros países. El hecho de que la opinión pública se incline levemente hacia la participación de Colombia en las operaciones de los cascos azules refleja la idea, incipiente, pero crecientemente visible en el discurso oficial, de que el país debe “devolverle” a la comunidad internacional el apoyo que ha recibido durante la última década mediante la exportación de su *know how* en temas de seguridad.

A pesar del gradual reconocimiento que se registra entre los encuestados sobre la necesidad de asumir compromisos de carácter multilateral para resolver problemas internacionales, como los conflictos violentos y la violación a los derechos humanos, a la hora de admitir decisiones de la ONU que a Colombia no le gusten, la opinión está dividida: 43% de los colombianos está de acuerdo con que el país acepte decisiones internacionales aunque no le gusten, mientras que 42% cree que no debe aceptarlas.

Participación internacional en el conflicto colombiano

Entre los colombianos encuestados, 60% está de acuerdo con que actores internacionales participen en la búsqueda de una solución a su propio conflicto armado. Al pedirles a quienes respondieron afirmativamente que identificaran los actores específicos que deberían participar en esta iniciativa, 32% señaló a

Estados Unidos, 21% a la ONU y 20% a América Latina. La identificación de Estados Unidos como participante idóneo en la solución al conflicto armado colombiano coincide con el nivel general de confianza que existe frente a este país. El hecho de que los colombianos también identifiquen a la ONU confirma la tendencia multilateralista de la opinión pública, sobre todo en lo concerniente a este organismo, ya que tan sólo 10% señala a la OEA como un actor que debería participar. Además, llama la atención el lugar que ocupa América Latina. La opinión favorable con que la población ve un posible papel latinoamericano en el conflicto refleja no sólo los acercamientos que el gobierno de Juan Manuel Santos ha tenido con Ecuador y Venezuela, sino la reorientación general de la política exterior colombiana hacia América Latina.

Paradojas de la migración

A pesar de que el número de colombianos que viven en el exterior sobrepasa los cuatro millones de personas, la migración nunca ha sido un tema central de debate público en Colombia. En términos generales, se observa una marcada ambigüedad entre los colombianos en lo que respecta a la migración hacia Colombia y la emigración al exterior, que se evidencia en varios aspectos. Primero, aunque en términos genéricos ambas gozan de cierta aceptación social, a la hora de otorgar plenos derechos políticos y económicos a los extranjeros (nacionalizados o no) que viven en el país, la opinión pública se opone. Segundo, los colombianos piden para sí mismos derechos en el exterior que no están dispuestos a conceder a los extranjeros en su propio país. Tercero, en opinión de un sector importante de la población, no son claros los beneficios de la emigración para Colombia, ni las zonas de origen de quienes emigran, aunque puede ser benéfico para ellos y sus familias.

Extranjeros buenos, pero sin derechos

Existe un grado importante de aceptación social de lo foráneo, que se evidencia en el beneplácito con que los colombianos ven las ideas y costumbres de otros países. De los encuestados, 48% piensa que es bueno que éstas se difundan en Colombia. Mientras tanto, 25% considera que las ideas y costumbres extranjeras son algo malas. Las actitudes de relativa, pero no completa, apertura ante ideas y costumbres diferentes a las colombianas se reflejan también en la imagen que la población general tiene sobre los extranjeros que viven en Colombia. Si bien 46% dice tener una buena opinión de éstos, otro 32% afirma que no opina ni positiva ni negativamente sobre los extranjeros, lo cual apunta a un grado significativo de indiferencia.

Cuando se trata de que personas extranjeras gocen de derechos políticos plenos dentro de Colombia, la oposición de la opinión pública es casi unánime. Ante la posibilidad de que un extranjero nacionalizado pueda ser elegido como senador o representante ante el Congreso, 77% de los encuestados manifiesta su desacuerdo. El rechazo es aún mayor (86%) cuando se trata del cargo de presidente de la República. En el caso de que un extranjero nacionalizado juegue en la selección nacional de fútbol, el rechazo es mucho menor: 58% de los colombianos está de acuerdo con ese planteamiento. En concordancia con ello, los colombianos tampoco están a favor de permitir que los extranjeros laboren en Colombia sin permiso de trabajo.

A diferencia de la marcada renuencia a reconocer a los extranjeros nacionalizados en Colombia la adquisición de derechos políticos plenos y a permitir que los ciudadanos de otros países del mundo laboren sin permiso de trabajo, los encuestados reclaman para sí mismos una amplia gama de prerrogativas al ser ellos quienes residan en el exterior. De los encuestados,

88% considera que los colombianos que viven fuera deben tener acceso a servicios de salud, mientras que 86% opina que deben tener acceso a la educación y al trabajo, en condiciones iguales que los ciudadanos del país en el que viven. Este patrón se repite, aunque con menor intensidad, en el caso del derecho de formar organizaciones de migrantes (79%), de llevar a la familia a vivir con quienes han emigrado (78%) y de votar en las elecciones en el país donde residen (70%).

Límites de la emigración

Los colombianos están divididos entre 48% que iría a vivir fuera del país si tuviera la oportunidad y 49% que no lo haría. La principal razón que aducen los encuestados para irse a vivir fuera del país es la búsqueda de oportunidades laborales. Son frecuentes las referencias a los trabajos que esperarían encontrar en otros países. Igualmente, señalan de forma reiterada que les gustaría conocer otras culturas y vivir experiencias nuevas. También hay razones prácticas para irse. Varias personas indican que lo harían para poderse reunir con algún miembro de la familia que vive en otro país. A pesar de lo anterior, los colombianos ven poco atractiva la posibilidad de vivir en otro país como indocumentados; así, 87% manifiesta que no estaría dispuesto a vivir en el exterior sin papeles.

Contacto con el mundo

El contacto de las personas con lo extranjero, tanto dentro como fuera de Colombia, constituye otro factor que ayuda a entender sus percepciones acerca del mundo. Como tuvimos oportunidad de observar, se registra entre la población colombiana una relativa apertura hacia las ideas, costumbres y per-

sonas provenientes del exterior que no se traduce en aceptación plena. Una primera explicación de esta ambivalencia podría ser la interacción directa que los colombianos tienen con los extranjeros; la encuesta revela que la población nacional casi no tiene relación con ellos. Por un lado, no interactúa con las personas de otras nacionalidades que viven en Colombia; 76% afirma no tener relación con extranjeros residentes en el país, frente a 24% que sí tiene. Por el otro, 74% de los colombianos nunca ha salido del país, y tan sólo 10% lo ha hecho una vez, lo cual permite concluir que sus impresiones acerca de los extranjeros tampoco provienen del contacto directo con éstos en el exterior.

Aunque solamente la cuarta parte de los colombianos ha viajado fuera del país, casi la mitad (45%) tiene familiares que viven en el exterior. Cuando se pregunta si alguien que vivía en el mismo hogar vive ahora en el extranjero, 31% de los colombianos afirma que sí. En cuanto a las remesas, 20% de los colombianos afirma recibir dinero de parientes que trabajan fuera del país, la gran mayoría de ellos en Estados Unidos y España.

Política exterior colombiana

En Colombia, los asuntos internacionales y la política exterior, con pocas excepciones, no suelen ocupar ni las primeras páginas de los diarios nacionales ni un lugar central dentro del debate público. Hasta hace poco tampoco constituían un tema de discusión dentro de las campañas electorales. A pesar de ello, la encuesta sugiere que en sus vivencias cotidianas los colombianos tienen presente un referente sobre el mundo y que se han formado opiniones sobre éste, aunque las que registran no siempre son coherentes ni elaboradas.

Importancia e influencia internacional

Una serie de preguntas que evalúa el grado de importancia que los colombianos otorgan al país en el ámbito internacional apunta a la tendencia de sobredimensionar el papel de Colombia en el exterior. De los encuestados, 51% cree que Colombia es muy importante a nivel internacional y otro 36% que es algo importante. En contraste, sólo una pequeña minoría (12%) cree que la relevancia externa del país es poca o nula. La sobreestimación del peso internacional del país coincide con los altos niveles de orgullo nacional que siente la opinión pública y puede ser producto de ello, pero también refleja la propensión de los mismos funcionarios gubernamentales (y de los medios de comunicación) a exagerar la importancia del país en el concierto mundial.

Además de esta valoración, es ilustrativo explorar la percepción de la opinión pública sobre las prioridades de Estados Unidos en América Latina, ya que se trata de la principal contraparte de Colombia en el exterior. En concordancia con la tendencia de sobreestimar el peso de Colombia en el mundo, también la mayoría de los encuestados opina que este país ocupa el primer lugar entre las prioridades regionales estadounidenses. Entre los colombianos encuestados, 48% piensa que su país es el socio regional más importante de Estados Unidos. A diferencia de lo anterior, solamente 24% y 16%, respectivamente, creen que Brasil y México tienen prioridad para ese país. Además de su aparente desconocimiento sobre el peso de estos dos países dentro de la política hemisférica de Estados Unidos, llama también la atención que los encuestados subvaloren la importancia de Cuba y Venezuela, que ocupan el último y penúltimo lugar de importancia en el grupo de seis países incluidos en la pregunta (los otros son Argentina, Brasil, Colombia, y México).

Prioridades geográficas y temáticas en política exterior

De forma mayoritaria (44%), los colombianos consideran que el país debe prestar más atención a América Latina. América del Norte es la región que le sigue en orden de importancia (18%) y después Europa (15%). Para siete por ciento de la población, Colombia debe extender sus lazos con África, mientras que tan sólo cuatro por ciento opina que se debe prestar más atención a Asia, la otra región (junto con América Latina) que el gobierno de Santos ha declarado como prioritaria.

¿En qué prioridades temáticas se traducen las aspiraciones de la población colombiana para que su país desempeñe un papel importante en el escenario mundial? Como observamos anteriormente, hay una tendencia entre la opinión pública a identificar todo problema internacional como una amenaza, sin diferenciar entre distintos temas según su relevancia para las personas o el país. De forma similar, los encuestados discriminan poco a la hora de identificar los temas más importantes de la política exterior colombiana.

Para medir la percepción de los colombianos sobre la importancia de distintos objetivos de política exterior se pidió que los encuestados clasificaran la lista de 18 temas como muy importantes, algo importantes, poco importantes o nada importantes. Repitiendo un esquema de clasificación similar al usado para ordenar los problemas internacionales, los objetivos incluidos en la pregunta pueden clasificarse en cuatro grupos, según el nivel de importancia que se les otorga: objetivos de altísima prioridad, que incluyen aquellos considerados muy importantes por 90% o más de los encuestados; los de alta prioridad, entre 89% y 80% los consideran muy importantes; los de prioridad media, entre 79% y 60% los valoran como muy importantes, y los de baja prioridad, menos de sesenta por ciento piensa que son muy importantes.

Entre el primer grupo de objetivos, que pueden considerarse, en opinión de los colombianos, el “núcleo duro” de la política exterior, se encuentran en dos de los 15: el combate al narcotráfico y al crimen organizado, y la protección al medioambiente, con una calificación como muy importantes de 90% y 92% de la población, respectivamente.

El segundo grupo de objetivos de alta prioridad incluye 10 de los 18 incluidos en la lista: la venta de productos colombianos (88%), la protección de recursos naturales (87%), la promoción de la cultura colombiana (86%), la protección de los intereses de los colombianos en otros países, la prevención de la proliferación de armas nucleares y la protección de las fronteras terrestres y marítimas (85%), el combate al terrorismo internacional (81%) y la promoción del turismo, de los derechos humanos y la atracción de la inversión extranjera (80%).

Mientras que los colombianos consideran que no hay un tema de baja prioridad, solamente seis se incluyen entre los objetivos de mediana prioridad, a saber: la promoción de la integración regional (79%), el mejoramiento del nivel de vida de los países menos desarrollados (70%), el fortalecimiento de Unasur (69%), la promoción de la democracia (64%) y el fortalecimiento de la ONU (63%) y la OEA (60%).

Frente al narcotráfico y el crimen organizado y la protección ambiental, los colombianos registran una opinión coherente entre las amenazas que perciben y los objetivos a los que dan prioridad en materia de política exterior. Sin embargo, mientras que el primero corresponde a un tema que claramente afecta los intereses del país, así como la vida cotidiana de las personas, en el caso del medioambiente no se trata de un asunto que se ha priorizado en las políticas públicas nacionales e internacionales, ni que esté vigente de manera visible en la vida de los colombianos.

Más allá de lo anterior, lo que más llama la atención es la falta de jerarquización que hacen los encuestados entre los distintos objetivos de la política exterior. Junto con la tendencia a considerar como amenazas graves o de extrema gravedad casi todos los problemas internacionales, lo que pone en evidencia este hallazgo es la capacidad limitada de la población para evaluar la relevancia de diversos temas para sus propios intereses y también los de la nación. Al mismo tiempo que los colombianos consideran que asuntos de evidente importancia para la problemática interna del país deben tener prioridad en la política exterior, tales como la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, la protección ambiental (aunque en la práctica no es una prioridad de la política pública actual) y la promoción del comercio y el turismo, entre otros, también consideran que asuntos que en poco o nada afectan a Colombia (armas nucleares y terrorismo internacional, por ejemplo) deberían ser prioritarios.

Al seleccionar entre los 18 objetivos de la política exterior de Colombia, los que más frecuentemente identifican los colombianos son la protección y la promoción de los derechos humanos (16%), el combate al narcotráfico y el crimen organizado (15%) y la protección del medioambiente (13%). Si bien es entendible que en un país con un conflicto interno tan complejo y prolongado como el colombiano, los derechos humanos y el narcotráfico se identifiquen como objetivos prioritarios, lo que no deja de sorprender son los niveles relativamente bajos de consenso en torno a cómo establecer prioridades entre distintos problemas. Es cierto que la definición de los objetivos de política exterior es una tarea compleja que puede considerarse fuera del alcance del ciudadano promedio; sin embargo, en este tema, como en el de las amenazas mundiales discutido previamente, los encuestados exhiben dificultades al momento de establecer prioridades.

Relaciones de Colombia con América Latina

Mientras que existe un consenso importante entre la mayoría de que la región debe ser mucho más importante dentro de la agenda de la política exterior, las opiniones de los colombianos están divididas en torno al estado actual de las relaciones de Colombia con América Latina. En comparación con la situación de hace 10 años, 62% de los colombianos las ve mejores, y sólo 13% considera que están peores, lo cual sugiere que se ha reducido la percepción negativa de las relaciones del país con la región, seguramente como consecuencia del cambio radical presentado en el discurso oficial hacia ésta, desde que Santos asumió la presidencia.

Sin embargo, y en contraste con la opinión de la mayoría de los encuestados de que Colombia goza de una alta importancia a nivel internacional, solamente un nueve por ciento considera que el país ha sido el más influyente en América Latina durante los últimos 10 años, frente a un amplio porcentaje que cree que el país más influyente ha sido Brasil (40%).

Los vecinos

Las percepciones negativas entre la opinión pública sobre Venezuela y, en menor medida, Ecuador, contrastan con la importancia que los colombianos otorgan a la interacción del país con sus vecinos. Al combinar las categorías “muy importante” y “algo importante” se observa una mayoría contundente que aprecia considerablemente la relación de Colombia con Ecuador (80%), Perú (77%) y Venezuela (78%).

El aspecto más importante de la relación con los tres países es el comercial (73%, 71% y 73%, respectivamente), seguido por el tema de cooperación fronteriza (19%, 19% y 17%, respectivamente). Destaca en la apreciación sobre los vecinos que

muy pocas personas consideran como particularmente relevantes aspectos neurálgicos en las relaciones bilaterales con Ecuador, Perú y Venezuela, como la seguridad, las drogas ilícitas y la migración.

La priorización de las relaciones comerciales con los vecinos inmediatos de Colombia es consistente con otros hallazgos de la encuesta, en el sentido de que ilustra la tendencia pragmática de la opinión pública de privilegiar temas percibidos como importantes para el bienestar individual de las personas. El rompimiento de las relaciones diplomáticas con Ecuador y Venezuela, en 2008 y 2010, respectivamente, y la significativa reducción del comercio con Venezuela son factores que pesan a la hora de evaluar las relaciones externas del país con los vecinos inmediatos. Sin embargo, no deja de sorprender que otros temas se encuentren tan bajo en el radar de los colombianos.

A pesar de lo anterior, y con el fin de indagar específicamente sobre lo que podrían considerarse algunos de los aspectos neurálgicos de la interacción vecinal, específicamente en las fronteras, se incluyeron preguntas sobre la importancia que la opinión nacional otorga a que Colombia trabaje en distintos frentes en las zonas fronterizas con Venezuela y Ecuador. Entre los colombianos encuestados, 82% considera muy importante que se trabaje en la disminución del crimen y la violencia en la frontera con Venezuela, y 81% opina lo mismo en relación con la de Ecuador. Con respecto a la generación de empleo, 79% cree que es muy importante trabajar en la frontera tanto con Venezuela como con Ecuador. Por su parte, 75% considera que es muy importante hacer esfuerzos para resolver los conflictos sobre recursos naturales en la frontera con Venezuela y 74% opina lo mismo respecto a la de Ecuador. Por último, también hay apoyo mayoritario para los esfuerzos por aumentar la presencia de las instituciones del Estado lo mismo en la frontera con Venezuela (62%) que con la de Ecuador (63%).

Relaciones de Colombia con Estados Unidos

Como hemos observado, la percepción de los colombianos sobre Estados Unidos es altamente positiva. Este país se encuentra entre los mejor calificados por la opinión pública, al tiempo que su presidente, Barack Obama, es el segundo líder político más favorecido (junto con Lula da Silva), después de Juan Manuel Santos. A pesar de que no se le considera un “amigo”, es visto por la mayoría como el principal socio de Colombia en el mundo. También un tercio de quienes piensan que debe haber participación internacional para buscar una solución al conflicto armado interno considera que Estados Unidos sería el llamado a hacerlo. Al mismo tiempo que la mayoría de los encuestados cree que Colombia debe diversificar su política exterior, un número significativo sigue pensando que su prioridad política y económica debe ser el fortalecimiento de los lazos con ese país.

La evaluación general de la relación con Estados Unidos reafirma una actitud favorable. De los encuestados, 72% cree que las relaciones entre los dos países están mejor que hace 10 años. Asimismo, la expectativa es que en la próxima década, según 66%, las relaciones estén aún mejores. Llama la atención, en especial, el optimismo que rodea el futuro de la relación bilateral, sobre todo cuando desde finales del segundo gobierno de Uribe se ha vaticinado el fin de la llamada “relación especial” con Washington. Por otro lado, la tendencia de reducir la importancia de Estados Unidos dentro de la política exterior colombiana, que se observa desde que Santos asumió la presidencia, tampoco parece haber incidido en la lectura hecha por los colombianos sobre dicho país.

Paradójicamente, como se ha señalado, la mayoría de los colombianos también manifiesta que su país debe poner mayor atención a la política exterior de América Latina. Esta ambigüedad evidencia una tensión entre un deseo implícito por estrechar los lazos con la región y fortalecer la integración y una actitud

pragmática que favorece la creación de vínculos estrechos con Estados Unidos, socio que se percibe como benéfico para el país.

Asociación pragmática

De las preguntas específicas formuladas sobre la relación bilateral entre Colombia y Estados Unidos, se observan dos tendencias en la opinión pública no necesariamente antagónicas. Por un lado, una mayoría de actitudes positivas hacia Estados Unidos mediante las cuales se reconoce y se aprecia la primacía de este país en la política mundial y la política exterior colombiana y se confía mayoritariamente en los beneficios de una relación exclusiva, siempre y cuando no obstruya la posibilidad de relacionarse más con América Latina. Por el otro, una cesión considerable de soberanía *vis-à-vis* Estados Unidos, siempre y cuando a Colombia no se le impongan decisiones ni medidas que no le gusten. Ello se evidencia no sólo en la aprobación de la ayuda estadounidense para los problemas neurálgicos de Colombia, sino en la aceptación de niveles significativos de injerencia externa en los asuntos internos del país, sobre todo los relacionados con la seguridad. En ambos casos, las opiniones expresadas en la encuesta revelan que los colombianos ven con beneplácito la estrecha relación que tienen con Estados Unidos, pero prefieren que ésta no obstaculice otros objetivos ni que implique compromisos indeseables.

Cuando se trata de asistencia para combatir problemas nacionales graves, como el narcotráfico y la guerrilla, que la opinión pública percibe como libre de condiciones, las actitudes pragmáticas se sobreponen a cualquier tipo de resistencia. Como resultado, 74% de los colombianos aprueba la asistencia estadounidense para la lucha contra las drogas, mientras que solamente 11% se declara en contra.

Aun si la condición para recibir la ayuda de Estados Unidos para combatir el narcotráfico y el crimen organizado fuera

la supervisión de los recursos, 68% de quienes la favorecen siguen apoyando su recepción. En otras palabras, los colombianos no parecen identificar la supervisión como una condición que implique sacrificios para el país. Empero, parecen establecer un límite más claro a la cooperación de Estados Unidos en la participación directa de sus agentes en la “guerra contra las drogas”. Al preguntarles si estarían a favor de que Colombia recibiera ayuda de Estados Unidos si a cambio pidiera enviar agentes que operen dentro del país, se manifestó en contra 47% de la opinión que apoya la ayuda antidrogas *per se*, frente a 36% que sigue estando a favor.

Como ocurre en el caso del narcotráfico, frente a la asistencia de Estados Unidos para luchar contra la guerrilla en Colombia, 70% de los encuestados manifiesta estar de acuerdo con recibir la ayuda y tan sólo 16% dice estar en desacuerdo. El apoyo a la colaboración estadounidense para el combate a los grupos insurgentes no presenta variaciones significativas entre los distintos sectores de la población nacional. Sin embargo, entre la opinión se registra un mayor nivel de reserva ante la posibilidad de que tropas de ese país participen directamente en el combate contra la guerrilla, que es consistente con la actitud desfavorable que se expresa frente a la operación de agentes estadounidenses en el país. Así, 43% de los encuestados dice estar en desacuerdo con esta proposición y 40% señala estar de acuerdo. Se trata de una actitud relativamente favorable a la intervención de Estados Unidos en Colombia.

Conclusiones

A pesar del interés manifestado por los colombianos en los temas mundiales, su conocimiento sobre la política internacional y la política exterior del país sigue siendo relativamente preca-

rio. Ante el desconocimiento general de la población nacional, la lente mediante la cual la opinión pública ve al mundo parece ser moldeada por varios aspectos.

Primero, es evidente que en su apreciación de las amenazas internacionales más importantes, las prioridades de la política exterior colombiana, las ventajas de la ayuda de Estados Unidos para el combate al narcotráfico, el crimen organizado y la guerrilla, y la deseabilidad de una participación internacional en la búsqueda de una solución negociada al conflicto armado, entre otros, el factor determinante son las percepciones de los colombianos sobre sus necesidades centrales inmediatas y el grado en el cual diferentes acciones y asuntos las satisfacen (o no).

Segundo, la opinión de los colombianos sobre los temas internacionales es también, y en un grado considerable, producto del cuadro de prioridades y acciones de los propios gobiernos, los cuales básicamente dictaminan cómo debe interpretarse la realidad mundial y la política exterior del país. En la medida en que no hay debate público sobre la política exterior ni un seguimiento sistemático y detallado de la problemática mundial por parte de los medios de comunicación nacionales, como ocurre en el contexto colombiano, la fuente principal de muchas de las opiniones que se forman acerca de lo “internacional” es el discurso oficial gubernamental.

Tercero y no menos importante, lo que los medios de comunicación y otros actores internacionales, tanto estatales como institucionales, señalan como prioridades en el ámbito internacional influye en la forma en que los colombianos interpretan el mundo. Así, en lugar de suponer que el apoyo sistemático de los colombianos a la defensa de los derechos humanos corresponde a un reconocimiento amplio del papel desempeñado por éstos en cualquier régimen democrático, es factible argumentar que ello es más bien producto de una aceptación superficial de los derechos humanos, que ha sido inculcada, en lugar de interiorizada plenamente.

Otro ámbito en el que el “deber ser” de la política internacional, tal y como ha sido representada por los medios, gobiernos y organismos multilaterales por igual, ha sido absorbido por la opinión pública colombiana tiene que ver con la cooperación y el cumplimiento de las reglas de juego del sistema internacional. Mientras que se observa entre la población una alta aceptación de la necesidad de que Colombia respete las reglas de juego mundiales y que preste cooperación cuando éstas la exigen, ello no está acompañado por un reconocimiento de que en el mundo de hoy ser un participante activo exige no sólo asumir responsabilidades, sino hacer sacrificios. Por ello, frente a las leyes nacionales y las reglas internacionales con las que la población no esté de acuerdo, la mayoría considera que no hay que cumplirlas.

Además, los colombianos no ven como opciones mutuamente excluyentes la preservación de una relación estrecha de asociación estratégica con Estados Unidos y la intensificación del intercambio y la interacción con América Latina, región que se ha identificado como prioritaria para el país. Esta lectura llama la atención por su “cercanía conceptual” con la actual estrategia de política exterior del gobierno de Santos, quien ha reiterado que Colombia puede mantener los lazos de unión con Estados Unidos, con el que comparte una serie de visiones sobre temas neurálgicos como el narcotráfico, la seguridad y el comercio, sin que ello sea obstáculo para un mayor acercamiento a los países latinoamericanos. Por último, a casi diez años del fracaso de las negociaciones con las FARC, es interesante observar que la acogida con la que los colombianos ven la participación de la comunidad internacional en la búsqueda de una solución negociada al conflicto armado es considerablemente mayor a su apoyo a una alternativa militar en la que tropas estadounidenses participen.