

MEMORANDO OPEX N° 146/2010

AUTORA: ÉRIKA M. RODRÍGUEZ PINZÓN, Coordinadora del Panel Opex América Latina.

PARA: OPEX **FECHA:** 22/06/2010

ASUNTO: ELECCIONES PRESIDENCIALES EN COLOMBIA: EL TRIUNFO DE JUAN MANUEL SANTOS, UNA POLÍTICA DE CONTINUIDAD FRENTE UNA OPORTUNIDAD PARA EL CAMBIO

Área: América Latina

www.falternativas.org/opex

Depósito Legal: M-54881-2008

ISSN: 1989-2845



Director: Nicolás Sartorius

Subdirector: Vicente Palacio

Coordinadores de Área: Mario Esteban (Asia-Pacífico); Rafael Bustos (Magreb-Oriente Medio); Raquel Montes (Unión Europea); Manuel de la Rocha Vázquez (Economía Internacional y África Subsahariana); Vicente Palacio (Relaciones Transatlánticas); Paulina Correa (Seguridad y Defensa); Katty Cascante (Cooperación al desarrollo); Érika M. Rodríguez Pinzón (América Latina).

Como era previsible, Juan Manuel Santos, ha ganado las elecciones presidenciales en Colombia. Bajo la promesa de continuar e incluso profundizar la política del anterior mandatario, Álvaro Uribe, el candidato del Partido de la U, consiguió el 69.5 por ciento de los votos frente al 27.5 por ciento de su rival, Antanas Mockus.

Las expectativas para su mandato son las de un gobierno continuista pero que se verá profundamente marcado por el carácter personal del nuevo presidente, que muy previsiblemente reformulará el "uribismo" para darle una impronta propia.

Este memorando explora el contexto que encuentra Santos al inicio de su mandato, analiza cuales serán previsiblemente sus principales políticas en diferentes áreas y plantea una serie de recomendaciones.

Contexto, entre el crecimiento económico y la inequidad.

Colombia, igual que el resto de América Latina no sufrió tan profundamente la crisis económica. Más aun, la Unidad de Inteligencia Económica de la prestigiosa revista "The Economist", la definió como uno de los miembros de un nuevo clan económico: los CIVETS: Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica, países que tienen en común ser economías dinámicas, con relativa estabilidad política y una población amplia, joven y en crecimiento y que serán un nuevo eje de los negocios. Además de ello, las previsiones económicas en general son favorables, para el 2010 se espera un crecimiento del 3 por ciento, y el 4 por ciento para el 2011.

En materia social las perspectivas son menos alentadoras, el país registra más del 45 por ciento de pobreza, se encuentra en el puesto 77 por debajo de naciones latinoamericanas como Chile, Brasil, Argentina, Uruguay, México, Costa Rica, Panamá y Venezuela. El índice de desempleo urbano se sitúa en el 12,2 por ciento, siendo uno de los más altos en Latinoamérica que además está acompañado por la informalidad laboral que llega al 58 por ciento de los trabajadores. De hecho, según un reciente estudio de opinión pública para el 39,4 por ciento de los ciudadanos la principal tarea del gobierno es reducir el desempleo y el 75 por ciento afirma que está empeorando la situación laboral. Colombia es también el segundo país más inequitativo de América Latina, que es de por sí una de las regiones más inequitativas del mundo.

En materia de seguridad los retos son también importantes. Colombia es aun el primer productor de cocaína con unas 400 toneladas anuales, y pese al auge de los carteles mexicanos, los narcotraficantes colombianos conservan el control de la producción. La guerrilla por su parte ha sido diezmada y de hecho el cierre de campaña para la segunda vuelta de Santos tuvo como telón de fondo la espectacular liberación de tres militares de alto rango secuestrados hace 12 años. Aun así tiene capacidad de ataque, como lo demuestran los atentados cometidos durante las jornadas electorales. El paramilitarismo, por su parte, se reorganizó en 24 de los 32 departamentos del país. Nuevos jefes paramilitares controlan más de diez mil hombres, según el informe de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la OEA. Finalmente es necesario mencionar el problema de los Derechos Humanos, el último informe de Derechos Humanos de Amnistía internacional revela que aumentó el desplazamiento forzado en Colombia, ronda los 4 millones de personas, y aunque han disminuido estadísticamente aun son escandalosos los datos de asesinato y desaparición forzada de sindicalistas y líderes comunitarios.

Principales perspectivas de la Presidencia de Santos:

A continuación se exploran las posibles tendencias del nuevo presidente en 10 áreas claves:

Gobernabilidad: Tras obtener un alto porcentaje en la primera vuelta de las elecciones Santos pactó el respaldo de la mayor parte del Congreso bajo la figura de un Gobierno de "Unidad Nacional". A los parlamentarios de "la U" sumó el respaldo de los conservadores y de Cambio Radical. Pero la ganancia más notable es el apoyo que recibió de los liberales, tras permanecer en la oposición más de ocho años. La bancada afín al Presidente estaría integrada por 75 senadores de 102 posibles y 137 representantes de 166 posibles. Con estas cifras Santos se asegura la gobernabilidad. Pero estos apoyos no son gratuitos, los "caciques" de los diferentes partidos que han prometido su apoyo querrán beneficios y Santos tendrá que pagar un alto precio, en forma de embajadas, cargos de alto nivel y ministerios.

Una materia de la que intentará quitarse peso será de la "parapolítica" pero dados los acuerdos a los que ha llegado para conseguir el respaldo mayoritario en el Congreso será difícil que se desmarque de los políticos ligados al paramilitarismo pues es en el Congreso donde tienen más presencia y poder.

Es previsible que Santos intente mejorar la relación con el poder judicial, aunque su actitud conciliadora de los últimos días de campaña contrasta con las declaraciones en las que afirmó que no solo está en su derecho sino en la obligación de trazar linderos entre los poderes.

Política económica: La política económica de Santos se basa especialmente en una política agresiva de promoción y consolidación de las exportaciones y de impulso a la llegada de inversión extranjera. Para consolidar la externalización, es indispensable conseguir la ratificación de los TLC con La Unión Europea y los Estados Unidos. El TLC con la Unión Europea aportaría un 0,46 por ciento al crecimiento del PIB, aunque la verdadera prioridad es conseguir la ratificación del TLC con Estados Unidos, el primer socio comercial del país. Después de las elecciones legislativas americanas en el mes de noviembre conseguir la ratificación será la prioridad diplomática. De cualquier forma, el presidente tendrá que negociar con los gremios nacionales que se verán afectados por los TLC, su mayor dificultad será la imposibilidad de compensar a más de un millón de productores que enfrentarán la sobreoferta de algunos productos agrícolas.

Junto con la promoción de las exportaciones, la reciente reactivación de la producción en algunos campos petroleros ha llevado a pensar que se avecina una bonanza petrolera para el país. Santos pretende duplicar la producción, esta situación implica un cambio estructural con el fin de evitar presiones inflacionarias, una apreciación del peso y el efecto que puede tener la volatilidad de los precios del crudo en los ingresos fiscales del país.

Impuestos: Un estudio de Fedesarrollo revela que el régimen de impuestos en el país no se enmarca en el precepto de la eficiencia económica, hace falta una reforma. Además el déficit fiscal es del 4 por ciento. Aunque Santos reconoce que hace falta una simplificación del régimen tributario no tiene previsto hacerla mientras la economía muestre datos positivos. De todas formas, el Presidente ha declarado acertadamente que la carga impositiva empresarial en Colombia no es baja, el problema reside en la complejidad del sistema, las numerosas exenciones y la baja tributación personal.

Programas sociales: En el marco del continuismo los programas sociales que se implementaron durante la administración de Uribe se mantendrán, especialmente el de Familias en Acción y el SISBEN, con este mismo modelo implementará otros programas dirigidos colectivos específicos.

Desempleo e informalidad: Según lo postuló Santos en su campaña su único punto de desacuerdo con el gobierno de Uribe era el aumento de la economía informal. Para atacarla abrirá nuevamente el Ministerio de Trabajo. Su política en esta materia está ligada profundamente al crecimiento de la economía, y plantea reformas que implican una aplicación importante de gasto público. El éxito de su política estará determinado por el éxito económico, falta ver si conseguirá mejoras estructurales.

Derechos Humanos: El gran lunar del Presidente Uribe han sido los Derechos Humanos. Santos ha insistido en la inocencia del gobierno y en su voluntad de condenar a los responsables de casos como el de los falsos positivos. De cualquier forma su programa de gobierno conserva todos los elementos cuestionables de la política de Uribe en materia de Derechos Humanos, y la negación de la existencia del conflicto armado limitándolo a una amenaza terrorista. En esta materia Santos será quizás más cauteloso para evitar grandes escándalos, pero sabe que puede lidiar con los informes negativos de las organizaciones humanitarias y que los inversores extranjeros olvidan rápidamente y privilegian la seguridad jurídica de las inversiones.

Relaciones con Estados Unidos: La prioridad de Santos será Estados Unidos, continuando con una política exterior que estableció el presidente Pastrana y que Uribe capitalizó en sus dos mandatos. Además de conseguir la ratificación del TLC, una prioridad de su administración, tendrá que negociar con Obama los nuevos lineamientos de la política antidroga y conseguir mantener su apoyo financiero. Dado que el fuerte de Santos es la política de seguridad, los recursos norteamericanos son imprescindibles para mantener una capacidad de acción militar que cuesta solo al país más del 5% de PIB nacional. En 2011 Colombia recibirá cuatrocientos sesenta y cinco millones de dólares, lo cual significa una disminución de cincuenta millones, respecto al 2010, el Presidente tendrá que encontrar formas de mantener el interés en Colombia aun bajo las nuevas premisas de la política de seguridad norteamericana.

Relaciones con Venezuela: Otra de las previsible continuidades en el gobierno de Santos serán las tensiones con la Venezuela de Hugo Chávez que ha anunciado continuamente su oposición a Santos. La diplomacia y la prudencia no serán suficientes para conseguir mejorar las relaciones. El Presidente venezolano mantendrá sus ataques que de por sí son responsables de una parte importante de los votos que recibió Santos. De cualquier forma los dos países necesitan reactivar el comercio que ha caído en un 72 por ciento para abril de 2010, en el primer trimestre de 2009 las ventas a Venezuela representaban el 18,4% del total de exportaciones de Colombia, en el mismo periodo del 2010 sólo constituyen el 4,2% de las ventas. Si bien es cierto que el más afectado ha sido Colombia que perdió a su segundo mayor comprador, Venezuela podría paulatinamente levantar el embargo para aliviar su difícil situación económica. Santos por su parte intentará reactivar las relaciones regionales acercándose a los gobiernos con tendencias compatibles como Chile, y Perú. Es posible que los cambios de gobierno en otros países de la región les lleven establecer mayor distancia con el discurso político venezolano, lo cual será una oportunidad para que Colombia supere su aislamiento regional.

Relaciones con España: La relación con España que es el sexto inversionista de Colombia, con el 7 por ciento del total de recursos que llega al país, será prioritaria. Santos reforzará la seguridad jurídica de las inversiones extranjeras y los beneficios fiscales por lo cual Colombia seguirá siendo uno de los destinos más importantes de la inversión española en materia energética, en desarrollo de infraestructuras y en banca. En el marco del TLC con Europa, España tiene un renovado papel como puerta de Europa y el gobierno Colombiano seguramente mantendrá un dialogo más activo.

Al ser Colombia una de las economías más activas de la región, con un alto grado de estabilidad jurídica y bajo riesgo, el país se consolida como una oportunidad para España, si consigue además fortalecer sus relaciones con otros países de América del Sur, podría forjarse como una puerta de entrada y un socio estratégico en Suramérica.

Seguridad Democrática: La bandera de campaña de Santos fue la continuidad de la Política de Seguridad Democrática, de hecho, ha definido el 2014 como el año en el que terminará con los grupos armados no estatales. Para conseguirlo tendrá que enfrentar dos retos, el primero es un posible recorte de recursos por parte de los Estados Unidos. Hasta el 2002 los grupos armados en conflicto en Colombia habían llegado a una suerte de equilibrio en materia de recursos y capacidad militar que intensificaba la guerra pero no permitía que ninguno se sobrepusiera al otro. La Seguridad Democrática consiguió romper este equilibrio en parte por el aumento de los recursos militares. La guerra no está ganada, por lo cual Santos tendrá que capitalizar el acuerdo que permite a los estadounidenses usar las bases militares colombianas para conseguir mantener la ayuda militar y presupuestaria.

El segundo reto es la capacidad de repliegue de la guerrilla que esta disminuida pero no rendida, aun tienen capacidad de ataque y lo han mostrado en las últimas semanas. Santos mantendrá la presión militar y no contempla ni la negociación ni el cambio de prisioneros, por lo cual la única salida de la guerrilla será igualar los golpes de efecto del ejército. Junto con la presión militar el Gobierno seguirá incentivando las desmovilizaciones, que son en realidad el golpe más fuerte que puede sufrir una guerrilla replegada. La clave del éxito estará en la protección y reintegración de los desmovilizados.

Santos en su programa no desarrolló propuestas específicas para combatir el paramilitarismo. Diez mil hombres con presencia en el 80 por ciento del país son una amenaza de seguridad porque tienen capacidad de retar y desestabilizar el Estado si no están de acuerdo con sus acciones, tal como lo hicieron las Autodefensas Unidas de Colombia en su momento. El próximo gobierno tendrá que enfrentar las consecuencias de los errores de Uribe en el proceso de desmovilización de las AUC.

Recomendaciones

- El proyecto de "Unidad Nacional", le asegura a Santos un respaldo más alto inclusive que el que tuvo Uribe en el Congreso. Pero si la gobernabilidad es importante lo es más la democracia. Es necesario dejar espacio a la oposición para que su discurso de una política incluyente sea más que una promesa de campaña, especialmente después de comprobarse la política de guerra sucia contra la oposición que produjo en el gobierno Uribe. Asimismo, es imprescindible que el Presidente maneje con transparencia su relación con el Congreso, considerado como una de las instituciones más corruptas y penetradas por el paramilitarismo y el narcotráfico.

- Los TLC deben ser acompañados por inversiones en infraestructura, educación y reformas institucionales que incrementen la productividad y permitan la generación de empleo formal, y la modernización y recuperación del sector agrícola colombiano. Es importante, asimismo, conseguir estabilidad macroeconómica que mantenga una tasa de cambio competitiva, bajos niveles de inflación y equilibrio en las finanzas públicas. El país no obtiene ganancias con los acuerdos si continua siendo un productor primario, si no se diversifica, y además recibe productos importados que sustituyen a los productos locales.
- Las Regalías del petróleo deben servir para la generación de empleo productivo, antes que para producir efectos asistencialistas, hay que romper con la dinámica de los subsidios petroleros para paliar necesidades coyunturales y aplicarlos en financiar reformas estructurales.
- Sería conveniente para la estabilidad macroeconómica a largo plazo hacer una reforma tributaria eliminar las diferencias existentes y propender por la equidad en el sistema. La reforma tributaria no debe dejarse de lado cuando la economía crece, si se hace en un periodo de crecimiento garantizaría mayor recaudación y permitiría al gobierno ahorrar para periodos difíciles. Sin una fiscalidad eficiente y justa, no hay estado moderno, ni bienestar social.
- Es importante que el Gobierno cambie la base de su política social, del asistencialismo a la cohesión social. No basta con aplicar medidas coyunturales es necesario hacer políticas para superar la pobreza a largo plazo. Con el sistema de subsidios cada vez entran más personas que no aportan (mejoran los índices de cubrimiento) pero, a su vez, son menos los que contribuyen, lo que desequilibra el sistema y no aporta a la solución definitiva al problema de la pobreza y la inequidad. En este sentido es necesario disminuir los subsidios a la demanda para aplicar la cobertura universal en servicios básicos. Una sociedad cohesionada no puede diferenciar el acceso a los beneficios según los estratos socioeconómicos porque estos debilitan los procesos de movilidad social ascendente.
- Los Derechos Humanos, no pueden seguir siendo una elección que se aplica o no de acuerdo con los objetivos de seguridad. La política gubernamental no solo debe asegurar que son respetados por todos sus agentes sino que debe garantizar la reparación de las víctimas y la justicia. En este sentido es indispensable que se implemente una política nacional de Derechos Humanos porque tal como lo ha sostenido el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, la implementación de la Política de Seguridad Democrática ha desconocido el principio de distinción que debe imperar en situaciones de conflicto armado y tiende a consumir el desmantelamiento del estado social de derecho.
- Pese a haber conseguido acuerdos comerciales bilaterales con EEUU y La UE, es necesario que Colombia se vincule y se comprometa con la integración regional por encima de ideologías. Así mismo, Colombia tendría que asumir un papel de liderazgo regional en temas claves como corresponsabilidad en materia de narcotráfico o protección del medio ambiente.
- España debe apoyar a Colombia en su intención de renovar su papel en el sistema regional suramericano. Si Colombia consigue reconstituirse como líder de iniciativas regionales será un socio estratégico de España y la Unión Europea en la consecución de los objetivos comunes.
- La política de seguridad tal como está planteada (guerra contra la *narco*-guerrilla y los *narco*-paramilitares) se beneficia de que Estados Unidos tenga una política basada en la represión de la oferta de narcóticos. Desde un enfoque de corresponsabilidad hace falta atacar la demanda y enfrentarlo como un problema de salud pública, pero eso supone más recortes de los recursos militares para el combate de la oferta. Por ahora la propuesta norteamericana de presupuesto para el control de las drogas sigue incluyendo mucho más dinero para la contención

internacional. Pero la intención de Obama es ir aumentando el ataque al consumo. Colombia tiene que prepararse para este cambio que supone un recorte de los fondos. Los grupos armados en Colombia obtienen la mayor parte de sus recursos del narcotráfico pero tienen otras fuentes, además de ello la lucha contra el consumo no dará efectos inmediatos sobre la demanda y la guerra puede aun prolongarse.

- Finalmente es necesario atreverse a desmarcarse del Uribismo como precepto normativo para superar sus deficiencias; des-securitizar la política para socializarla e imponer el Estado de Derecho por encima del estado de guerra.

Memorandos Opex de reciente publicación

- 145/2010. **Consideraciones preliminares acerca de la reciente VI Cumbre ALC-UE.** Facundo Nejamkis
- 144/2010. **La Cumbre del G20 de Toronto ante la crisis económica internacional, propuestas para la UE.** Manuel De la Rocha Vázquez y Domènec Ruiz Devesa.
- 143/2010. **¿Cómo se financian y cuánto le cuestan a España las misiones internacionales de paz?** Paulina Correa.
- 142/2010. **Philippine elections 2010: definitely not more of the same, but can the same be said of the next administration?** Herman Joseph S. Kraft.
- 141/2010. **El mecanismo Europeo de estabilización: ¿hacia un fondo monetario europeo?** Domènec Ruiz Devesa.
- 140/2010. **Equidad de género. Un objetivo prioritario del Gobierno español en la Presidencia de la Unión Europea.** Ana Lydia Fernández-Layos.
- 139/2010. **La crisis del Euro.** Santiago Fernández de Lis y Emilio Ontiveros.
- 138/2010. **La cooperación con América Latina: hacia una estrategia europea comprometida con la calidad.** Anna Ayuso y Christian Freres
- 137/2010. **2ª Cumbre UE-Pakistán: el reto de la relevancia europea.** Rubén Campos Palarea
- 136/2010. **Mejorar la gobernanza económica de la zona euro con dos piezas: el procedimiento de rescate y la coordinación económica.** Clara Crespo.
- 135/2010. **El Estatuto avanzado UE-Marruecos y la Presidencia española de la UE.** Irene Fernández-Molina y Rafael Bustos.
- 134/2010. **Posición española para el Acuerdo de Asociación Centroamérica - Unión Europea.** Ángeles Sánchez y Katty Cascante
- 133/2010. **Ucrania tras la elección de Yanukovich: entre la UE y Rusia.** Javier Morales Hernández y Rubén Ruiz Ramas
- 132/2009. **La Presidencia española de la Unión Europea y la Agenda Transatlántica.** Vicente Palacio, Ángel Pascual Ramsay y Charles Powell
- 131/2009. **Continuidad en Mozambique: tendencias y expectativas.** Marcos Suárez Sipmann
- 130/2009. **La agenda hacia Asia y el Pacífico de la Presidencia Española de la UE.** Mario Esteban, Gracia Abad, Rubén Campos, Alfredo Crespo, Javier Gil, Ana María Goy, Nicolás de Pedro, Eunsook Yang
- 129/2009. **Yukio Hatoyama: ¿Una nueva política exterior para Japón?** Mario Esteban Rodríguez
- 128/2009. **Aportaciones a la política de desarrollo europea desde la Presidencia española.** Veronique Andrieux Araujo
- 127/2009. **Cambio climático: perspectivas y prioridades de España en política de cooperación al desarrollo.** Jesús Quintana
- 126/2009. **Recomendaciones para una mayor presencia del Comercio Justo en España.** Rodrigo Fernández Miranda.
- 125/2009. **The Eastern Partnership and the regional dynamics within the EU; What consequences for Spain?** Álvaro García Navarro.
- 124/2009. **Vías de acción para el gobierno español tras la victoria del FMLN en las elecciones de El Salvador.** Salvador Martí i Puig.

Para consultar los memorandos anteriores en pdf, pueden visitar nuestra página web <http://www.falternativas.org/opex>