

# Santos: una diplomacia tradicional con cambios

Martha Ardila\*  
Isabel Clemente Batalla\*\*

## RESUMEN

Este artículo aporta una nueva perspectiva al análisis de la política exterior de Colombia que trasciende la tradicional dicotomía entre *respice polum* y *respice similia* con un estudio sobre la política exterior de los gobiernos Santos, que examina los arreglos pragmáticos entre antiguas y nuevas agendas y el proceso de toma de decisiones. Con base en fuentes secundarias y primarias tales como declaraciones presidenciales, artículos de prensa y documentos oficiales, y una metodología ecléctica que combina diferentes enfoques conceptuales, el análisis destaca las conexiones entre áreas de políticas internas y externas, una búsqueda de inserción internacional más positiva de Colombia mediante nuevas dinámicas de relaciones con países asiáticos y presencia de alto perfil en foros

internacionales. Temas centrales de análisis son la internacionalización del proceso de paz, la reformulación de relaciones con Latinoamérica, el regreso al multilateralismo, la cooperación Sur-Sur y el surgimiento de nuevos actores con el rol creciente de la paradiplomacia.

**Palabras clave:** política exterior Santos, diplomacia tradicional, multilateralismo, acomodamiento pragmático

## Santos: a traditional diplomacy with changes

### ABSTRACT

This article contributes a new perspective in the analysis of Colombian foreign policy that transcends the traditional dichotomy between

---

\* Phd en ciencia política y relaciones internacionales. Docente investigadora, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, Cipe, de la Universidad Externado de Colombia. Bogotá, (Colombia). [martha.ardila@uexternado.edu.co], [https://orcid.org/0000-0002-7440-9752]. El artículo hace parte de un proyecto de investigación.

\*\* Phd en historia. Profesora agregada de la Universidad de la República de Uruguay. Montevideo (Uruguay). [isabel.clemente@cienciassociales.edu.uy], [https://orcid.org/0000-0002-3361-8937]

Recibido: 13 de septiembre de 2018 / Modificado: 22 de noviembre de 2018 / Aceptado: 26 de noviembre de 2018

Para citar este artículo:

Ardila, M. y Clemente Batalla, I. (2019). Santos: una diplomacia tradicional con cambios. *OASIS*, 29, pp. 29-56

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.03>

*respice polum* and *respice similia* with a study on the foreign policy of the Santos administration that focuses on pragmatic arrangements between old and new agendas and the decision-making process. Based on primary and secondary sources including presidential statements, press articles, official records, and an eclectic methodology that combines different conceptual approaches, the analysis casts light on the connections between domestic and foreign realms, the search of a more positive international insertion of Colombia by means of new dynamics in the relations with Asian countries, and a high-profile presence in international fora. Main issues under analysis are the internationalization of the Colombian peace process, the reformulation of relations with Latin America, the return to multilateralism, South-South cooperation, and the emergence of new actors with the increasing role of paradiplomacy.

**Key words:** Santos Foreign Policy; Traditional Diplomacy; Multilateralism; Pragmatic Adjustment.

## INTRODUCCIÓN

En el siglo XXI han ocurrido cambios en la inserción externa colombiana. Muchos de ellos son más coyunturales que estructurales, más pragmáticos que ideológicos y más políticos que económicos. Estos cambios se dan en un contexto de transiciones de un centro-izquierda que entró en crisis, hacia una nueva derecha latinoamericana que apuesta por una globalización también en crisis.

En Colombia se desarrolla una transición de la guerra a la paz, a la búsqueda de nuevos

temas y análisis para la inserción internacional, y cambios en la casa de gobierno con el paso de Juan Manuel Santos a Iván Duque, en un momento del país altamente polarizado y con diversas miradas de proyecto político, económico y social. En ese contexto, este artículo busca examinar los cambios y continuidades de la inserción externa colombiana durante los ocho años de la administración de Juan Manuel Santos (2010-2018), teniendo en cuenta viejas y nuevas agendas temáticas, y la vinculación entre lo interno y lo externo.

Estados Unidos continúa mostrándose como el principal referente para la política exterior colombiana. Sin embargo, este país ha venido perdiendo espacio que ha sido llenado por países como China, India, Japón y Rusia. Queremos distanciarnos de esa visión *respice polum* y *respice similia* que ha predominado en los análisis sobre política exterior colombiana y más bien indagar sobre otros actores diferentes al Estado, y sobre aproximaciones y alianzas novedosas para la inserción externa del país, a fin de aportar al análisis de la diversificación de la agenda de la política exterior colombiana, y la formulación de nuevas opciones para nuevos problemas. Este artículo argumenta que esos lemas pueden reformularse en términos de un *acomodamiento pragmático*, que dependerá del tema y la coyuntura.

Este trabajo considera diferentes factores que inciden en el diseño y prácticas de la política exterior colombiana. Algunos de ellos son externos, otros internos y otros relacionados con los rasgos de personalidad de los tomadores de decisiones. Es así como no solo las capacidades duras de los países inciden en su inserción internacional sino que la dimensión

ideacional, de valores y creencias de los tomadores de decisiones, influye en los matices y priorizaciones que se adoptan frente a un país y un tema determinado. El Estado no es el jugador principal sino que hay otros actores que desempeñan un papel relevante en el proceso decisorio. Es el caso de lo local y lo regional, las comunidades epistémicas, y el sector empresarial, entre otros. El análisis se desarrolla desde perspectivas teóricas que asignan poder determinante a las ideas y formación de identidades en política exterior.

La diplomacia presidencialista, el clientelismo y la ausencia de políticas de Estado determinan qué variables sistémicas, coyunturales y personales adquieran un especial significado. Muchos análisis parten de una diplomacia presidencialista, pero sin profundizar en las razones que la motivan. Colombia se caracteriza por una arraigada diplomacia presidencialista.

En este artículo queremos dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Qué elementos externos, internos y personales inciden en los cambios de la inserción internacional colombiana? ¿Cómo se abordan nuevos temas de la agenda internacional? Para ello partimos de la hipótesis de que la transición colombiana se hace efectiva por medio de una diplomacia tradicional, pero también por la acción de nuevos actores como las ciudades y regiones, y de varios asuntos más, ajenos a los tomadores de decisiones.

En este sentido, en la primera parte hacemos un recuento conceptual de autores como James Rosenau, Valerie Hudson, Roberto Russel y Juan Gabriel Tokatlian, enfatizando los elementos externos, internos y personales que inciden

en el accionar externo colombiano. Este trabajo analiza el posicionamiento de Estados Unidos y de otros polos de poder en la agenda latinoamericana, los principales cambios producidos en la región y su incidencia en la formación o no de un nuevo multilateralismo. En la segunda y tercera partes, el análisis se concentra en nuevos temas y “más nuevos” temas de la agenda internacional colombiana, entre ellos el surgimiento de nuevas prácticas como la paradiplomacia y la diplomacia científica. También se realizan algunos planteamientos y se registran los temores frente a aspectos vinculados con la política de Colombia hacia el Caribe y sobre la presencia de migrantes, principalmente venezolanos.

La metodología utilizada se basa principalmente en fuentes primarias y secundarias, algunas de ellas institucionales y/o virtuales. También revisamos los discursos presidenciales de Juan Manuel Santos, artículos en revistas y periódicos, siendo esta una metodología ecléctica que combina y se deriva de diversas aproximaciones conceptuales que, finalmente, vincula lo interno con lo externo y la búsqueda de una inserción internacional más positiva.

Finalmente, se concluye que la política exterior colombiana se caracteriza por un *acomodamiento pragmático*. Los cambios en la inserción externa colombiana son más pragmáticos y coyunturales que estructurales, y dependen del acomodamiento de quien ocupe la casa de gobierno. Se resalta que durante el gobierno Santos se pasó de un eje temático basado en las drogas y la narcotización de la política exterior a otro cimentado en la internacionalización de la paz.

## LA INTERACCIÓN SISTÉMICA- DOMÉSTICA Y PERSONAL

Al analizar la inserción externa colombiana, encontramos una serie de elementos que inciden en su direccionamiento. Analistas internacionales norteamericanos, europeos y latinoamericanos han buscado explicaciones acerca de los elementos que influyen en las prioridades geográficas y temáticas, y en los actores involucrados en el proceso de elaboración de la política exterior.

Varios autores identifican factores externos, internos y personales. James Rosenau (1996) hace alusión a la manera como está conformado el sistema internacional y los países que ejercen una mayor influencia. Para América Latina, Estados Unidos constituye su principal referente político y económico. En ese sentido Rosenau diferencia factores sistémicos, gubernamentales, no-gubernamentales e idiosincráticos. Los primeros hacen alusión a la situación y tendencias del sistema internacional y su incidencia en la toma de decisiones de la política exterior de un país. Es así como la ubicación de Estados Unidos y su debilitamiento, y el ascenso de potencias como China, India y Rusia desempeñan un importante papel.

De manera complementaria, Valerie Hudson (2005) identifica cinco elementos que inciden en la inserción externa de un país: las características individuales, las percepciones, la sociedad y la cultura, el sistema político nacional y el sistema internacional. Como se aprecia, presenta grandes similitudes con Rosenau aunque adiciona las percepciones, la cultura y el sistema político.

Por su parte, en varios escritos Russell y Tokatlian, se refieren a la “Gran estrategia” en el diseño de las políticas exteriores y señalan cinco modelos para la inserción externa latinoamericana, todos ellos con relación a la potencia hegemónica norteamericana. La década de los noventa fue la etapa del *acomodamiento* en bloque, y en distintos grados, a Washington. Desde inicios del siglo XXI, varios países liderados por Hugo Chávez ampliaron sus espacios de resistencia a las preferencias estadounidenses, combinando distintas formas de *acomodamiento* y de *oposición*.

Estos modelos de Russell y Tokatlian (2013) tienen particularmente en cuenta, un conjunto de factores permanentes, durables y contingentes. Los factores permanentes o estructurales son el tamaño del país y su situación geográfica. Los durables son el poder, los recursos naturales, la identidad, el grado de diversificación de las relaciones exteriores. Y los contingentes apuntan a la orientación política y la importancia que el país tiene para Estados Unidos (Russell y Tokatlian, 2013, p. 213). A su vez señalan que deben superarse visiones dicotómicas ya que ningún país es completamente alineado u opositor. De ahí la importancia de plantear una nueva mirada de la política exterior colombiana que supere el planteamiento del *respice polum* que ha predominado durante varios años, entre los analistas de la política exterior colombiana. Podemos más bien referirnos a un *acomodamiento pragmático* que varía según tema y coyuntura, como una aproximación más apropiada para enmarcar el análisis de la diversificación de la agenda con la irrupción de nuevos problemas y nuevos actores, formulación de nuevas po-

líticas, cambios en la relación entre política externa y política doméstica, surgimiento de nuevas prácticas diplomáticas y el papel de las ideas y las identidades en política exterior.

En referencia al cambio en los modelos de política exterior, corresponde mencionar a Hermann (1978) y Holsti (1991). El primero destaca los factores vinculados con las características del líder, el proceso burocrático, el ajuste interno y su impacto externo (p. 128). Entre los elementos internos, el papel de los grupos de interés o de las élites, bien sea gubernamentales, militares o económicas, resulta importante por su incidencia y capacidad de influir en las decisiones. En la conducción de la política exterior colombiana el estilo pragmático de Santos incidió en la inserción externa colombiana durante sus 8 años de gobierno.

Holsti se centra en cambios más radicales denominados como *reestructuración*. Señala que “el objetivo de la reestructuración de la política exterior es afirmar la autonomía del país, controlar los procesos transnacionales, destruir los elementos de supervivencia del colonialismo y/o escapar del Estado hegemónico”. La reestructuración es para el autor, esencialmente una manifestación de nacionalismo (Gámez (2005) citando a Holsti, p. 129). Estos procesos hacen alusión a una reorientación y por ello se habla de cambios y de ajustes, de programas, de metas y de orientación internacional. El gobierno Santos estrechó los vínculos con potencias regionales latinoamericanas, como los países miembros de la Alianza del Pacífico y Brasil, e impulsó una serie de acciones hacia el Asia.

Para que una política exterior cambie son necesarios tres factores: “el nivel de compromiso con la política de gobierno, el grado de

apoyo, oposición o indiferencia de los actores en política interna, y la relevancia del tema en cuestión dentro de la lucha por el poder interno” (Gámez, 2005, p. 130). En este sentido, resulta importante el nivel de consenso y legitimidad con que cuenta la iniciativa. Por esta razón, el sistema político es importante, pero las ideas, las actitudes, las percepciones y las creencias también, ya que crean sentidos e identidades. En esta línea de análisis de la política exterior, la contribución de las teorías reflectivistas y constructivistas es significativa.

Goldstein y Keohane (1993, pp. 3-8) afirman que las ideas influyen las políticas cuando los principios o las creencias sobre causalidad que ellas incorporan, proporcionan mapas de ruta que incrementan la claridad de los actores sobre la relación entre objetivos y medios, cuando afectan resultados de situaciones estratégicas en las cuales no existe un equilibrio único y cuando ellas se encarnan en instituciones políticas. En esas condiciones, las ideas tienen poder causal en la explicación de la acción humana. En ese sentido, la investigación en política exterior ha demostrado cómo mitos colectivos, que afectan concepciones sobre el interés nacional, pueden ser creados y perpetuados mediante la propaganda. Según los autores, es posible diferenciar tres tipos de ideas con efecto sobre la orientación de la política exterior; visiones del mundo, creencias sobre principios o ideas normativas, y creencias sobre causalidad.

En reacción contra el racionalismo entonces dominante en la investigación sobre relaciones internacionales, la aproximación reflectivista expuesta por Friedrich Kratochwill y John Gerard Ruggie introdujo un

énfasis nuevo en la formación intersubjetiva de sentidos de la actividad de las instituciones internacionales. En la visión de los autores citados, comprender cómo la gente piensa sobre normas, instituciones y reglas, y el discurso en el cual ellas se basan, es tan importante como evaluar la significancia de sus actuaciones. Kratochwill y Ruggie (1986, pp. 755-764) destacan la importancia de las instituciones internacionales en procesos de toma de decisiones relevantes y apropiadas, de los roles definidos en la resolución de conflictos, en el fortalecimiento de la gobernanza y la vigencia de los regímenes internacionales. De acuerdo con este enfoque, las prácticas, las normas y los valores culturales son originados en la acción de las fuerzas sociales. Como lo señala Keohane (1993, p. 223) Kratochwill y Ruggie sostienen que los individuos y las instituciones no reflejan únicamente las preferencias y el poder de las unidades que las constituyen: ellas mismas configuran tales preferencias y tal poder.

En una aproximación parecida, el constructivismo expuesto por Wendt establece una relación estrecha entre identidad y acción colectiva. Según el autor, el constructivismo es una teoría del sistema internacional que postula que los Estados son las principales unidades de análisis en la teoría de la política internacional, que las estructuras claves en el sistema de Estados son intersubjetivas y las identidades y los intereses son, en grado importante, construidos por esas estructuras sociales en lugar de ser creados en forma exógena por la naturaleza humana o por la política doméstica (Wendt, 1994, p. 385).

Esta aproximación analítica permite revisar la categorización de “juridicismo” atribuida

a la política exterior colombiana en la literatura: por ejemplo, Cepeda y Pardo (1989, pp. 10-11) afirman que entre las características tradicionales de la política exterior colombiana están el apego a los principios jurídicos como guía de acción internacional y el orgullo de asumir la defensa del derecho internacional en los organismos mundiales. Esta adhesión al derecho internacional puede ser también entendida como una expresión de pragmatismo o, desde una perspectiva constructivista, como un componente relevante de la identidad internacional de la política exterior de Colombia.

Un argumento recurrente en la literatura sobre política exterior colombiana es la fortaleza del consenso político-partidista. Según Cepeda y Pardo la conducción de la política exterior ha sido “fundamentalmente consensual”. Esta constante ha tenido, sin embargo, discontinuidades: Gabriel Silva (1985, pp. 64-67) caracteriza la política exterior del gobierno Bentancur de diversificación de las relaciones exteriores (ingreso a No Alineados, iniciativa de Contadora, aproximación a Cuba y Nicaragua y a la iniciativa por un Nuevo Orden Económico Mundial) como una “ruptura relativa” respecto de la tradición histórica.

Asimismo, en la toma de decisiones, la capacidad de negociación ayuda a impulsar y construir consensos para llevar a cabo un proyecto determinado. Moon (1985) explica la política exterior en términos de un modelo de *consenso dependiente*. Sostiene que el comportamiento de los Estados periféricos no es producto de la coerción sino de la inclinación a imitar modelos, es decir, depende de la obediencia. En este sentido, los tomadores de decisiones de los países subdesarrollados se

identifican con los Estados dominantes y los centros internacionales del poder. De ahí que desde la pérdida de Panamá, Colombia hubiera optado por una política de alineamiento con Estados Unidos.

La obediencia es diferente del consenso. La primera implica influencia. La influencia de los centros de poder es grande e incide en los cambios de política exterior. Pero no solo ello, sino que las variables internas y las características de los tomadores de decisiones resultan fundamentales: sus percepciones, valores e ideas influyen en el momento de tomar una decisión.

En esa línea de investigación el modelo burocrático de Allison, el cual incluye un proceso de negociación entre diversos actores con variados intereses, tiene un poder explicativo fuerte. De ahí que la capacidad de liderazgo, racionalidad y persuasión resulten fundamentales. Hay una tensión entre “estire y afloje”. Pero también la coordinación favorece el seguimiento y la implementación aunque en cuanto a las formas de ejecución, existen muchas dificultades debido a los celos institucionales.

El consenso en materia internacional ha sido poco estudiado. Por lo general, es más fácil construirlo en momentos de crisis que en los de estabilidad y rutina. Se altera con la interacción entre lo interno y lo externo, con cambios en las estrategias, y con la oposición partidista y de líderes con respecto a ciertos temas en particular. La internacionalización de la paz fue polémica, lo mismo que la relación con Venezuela durante la administración Santos.

Es así como podemos periodizar las relaciones de Colombia con Venezuela de la siguiente manera: de agosto a noviembre de 2010, de tensión, conflicto y distanciamiento;

de 2011 a 2013, de cooperación y estrechamiento entre “nuevos mejores amigos”; de 2014 a 2018, cordiales; y de 2018 en adelante de distanciamiento y desconfianza.

En el caso colombiano se observa disenso frente a Venezuela y variación en la postura ideológica a lo largo de los 8 años de administración Santos. Fue una relación que se fue alterando y mostrándose hacia una clara oposición al gobierno de Nicolás Maduro, hasta el punto de la decisión de Colombia de retirar su embajador en Caracas, y de Maduro sostener que Santos intervino en el atentado que se le hizo en el mes de julio de 2018. Se transitó de la oposición al “nuevo mejor amigo”, a participar en las negociaciones con las Farc en La Habana y, finalmente, a una plena oposición.

Volviendo a los factores sistémicos, identificados por los autores arriba mencionados (Rosenau, Hudson, Russell y Tokatlian), Estados Unidos ocupa un importante lugar. La administración Trump ha formulado como meta la recuperación de Estados Unidos sintetizada en el lema “América primero”, queriendo mostrar una política exterior diferente. No es una visión alternativa del orden internacional, ni una nueva doctrina, ni una guía consistente de política exterior. Se retiró del Acuerdo de Asociación Transpacífico, TPP, del acuerdo climático, de la Unesco y del pacto global sobre migración y asilo. Esta nueva política exterior afecta a la región latinoamericana debido a temas como migración, seguridad y comercio.

El presidente Trump sostiene que la política comercial liberal debilita a EE.UU. y defiende un enfoque proteccionista. De un lado, alega que los tratados de libre comercio han sido perjudiciales para la industria estadouni-

dense porque supuestamente habrían derivado en deslocalizaciones masivas. Y del otro lado, aboga por frenar la llegada de productos extranjeros mediante la imposición de un arancel del 45% a todas las importaciones de China y del 35% a la mayoría de importaciones de México. A nivel fiscal, propuso una reducción de impuestos. De hecho ya colocó aranceles al aluminio del 10 por ciento y al acero del 25 por ciento. Algunos de los países que se verán más severamente afectados son Brasil, que solo en los primeros nueve meses del 2017 representó 13% de las importaciones de acero en Estados Unidos, pero también México y Colombia.

En cuanto a los factores individuales, de personalidad y/o idiosincráticos, influye la capacidad de liderazgo que tienen los tomadores de decisiones. Durante los últimos años se identificaron líderes latinoamericanos como Hugo Chávez en Venezuela y Luis Ignacio Lula Da Silva en Brasil, pero ellos perdieron influencia, y sus capacidades de incidir fueron suplidas por otros liderazgos “sectoriales”. Hoy en día América Latina carece de liderazgo general y se observa en cambio que emergen liderazgos temáticos, como el que ejerció Colombia en materia de drogas, durante el gobierno de Santos.

Dentro de estos factores, tal como lo proponen los teóricos reflectivistas y constructivistas, las ideas, las tradiciones, el lenguaje, entre otros juegan un importante papel, que muchas veces se encuentra vinculado bien sea con la ideología y/o el pragmatismo que caracterizan a sus líderes. Así, por ejemplo, en Colombia durante el gobierno de Álvaro Uribe se habló de una “diplomacia del micrófono” ejercida por diversos actores involucrados en la toma de decisiones de manera directa o indirecta, y

la diplomacia presidencialista era muy clara y coherente con el autoritarismo ejercido en el ámbito interno. A ello se sumó la necesidad de legitimar y obtener recursos económicos y militares para el proyecto de seguridad democrática. Colombia era vista desde el exterior como un país problema que exportaba inseguridad hacia los países vecinos.

En Colombia, al igual que en países como Brasil, México y Chile, observamos que la variable cambio de gobierno es importante. La diplomacia presidencial tiende a imponerse, y un estilo bien sea pragmático o ideológico, permea el lenguaje y las alianzas. En ello incide la cultura, los valores, las tradiciones y la identidad. Las percepciones e imágenes resultan fundamentales. De ahí que los gobiernos le dediquen tanto al mejoramiento de su imagen. Y así lo hizo Juan Manuel Santos.

Los países latinoamericanos y Colombia, en particular, responden de diferente manera a los factores sistémicos e individuales, debido a que América Latina es una región heterogénea, que presenta diversas vulnerabilidades y sensibilidades a la transición que atraviesan, tanto el sistema internacional como el regional y la política exterior colombiana. En este contexto, la administración de Juan Manuel Santos (2010-2018), demuestra una serie de cambios, algunos novedosos aunque quedaron asuntos pendientes.

### **COLOMBIA: UNA DIPLOMACIA TRADICIONAL CON CAMBIOS**

El gobierno de Juan Manuel Santos impulsó una diplomacia tradicional en permanente interacción con su política interna, con unas

élites políticas y económicas fragmentadas frente a su proyecto principalmente político. Su estrategia de inserción internacional estuvo motivada por mostrar una nueva imagen del país, fomentar una diplomacia económica atrayendo inversión extranjera, aumentar la presencia de Colombia en el mundo y llevar a cabo un proceso de paz con apoyo de la comunidad internacional. Para ello, diversificó las relaciones internacionales, internacionalizó la paz, retornó al multilateralismo y fomentó la cooperación Sur-Sur en materia de seguridad. Esta diplomacia se llevó a cabo en un mundo internacional cambiante y frente a una América Latina fragmentada, con diversos proyectos políticos y económicos.

Colombia presenta condiciones geopolíticas muy atractivas porque está ubicada al norte de Suramérica y tiene presencia en el Caribe, el Pacífico y la Amazonia. Ha sido visto como un país interesante para la inversión extranjera que tuvo un crecimiento sostenido que alcanzó el 4% en el 2010, pero que en el 2018 registraría una disminución del 2 por ciento según el Banco Español BBVA (*Nuevo Siglo*, 09/08/2018), debido al descenso de los precios del petróleo. Hace parte del grupo Civets, acrónimo del grupo que se dio a conocer a inicios de la administración Santos y que está integrado, además de Colombia, por Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica. A su vez, Estados Unidos muestra interés en Colombia debido a la presencia creciente de cultivos de coca, cuyo extensión al finalizar el gobierno de Santos había aumentado a 180.000 hectáreas (Información del ministro Luis Carlos Villegas, en *Semana*, 16/06/2018). Es a la vez, una región afectada por la presencia de migrantes venezolanos que

abandonaron su país por la crisis económica, política y social que los afecta.

Ante este panorama, el gobierno de Juan Manuel Santos utilizó un estilo pragmático y conciliador. De una visión enfocada en los Estados Unidos, aislada del escenario regional e internacional, se pasa a una diversificación de las relaciones exteriores. Colombia dejó de ser vista como un país problema y transitó hacia una internacionalización de la paz. En este sentido, se observaron matices y cambios en la inserción internacional. Muchos de ellos hacen parte de los más nuevos temas de la agenda internacional, como paz, seguridad, cooperación Sur-Sur, pero otros, se encuentran en la agenda del olvido como la paradiplomacia, y la ciencia y tecnología. Y en otros, como la relevancia del servicio exterior, hubo muy pocos avances, y el cambio fue más cosmético que real.

Juan Manuel Santos desde su campaña presidencial, y luego desde el gobierno, se propuso la ampliación y re-direccionamiento de las relaciones internacionales para consolidar la presencia de Colombia en el mundo. Adoptó como principios la integración regional, la liberalización del comercio, la diversificación geográfica y temática, y la internacionalización de la paz.

### **1. Diversificación temática y geográfica**

La agenda bilateral con Estados Unidos, Alemania, Francia, Gran Bretaña y España, se amplió con la incorporación de nuevos contenidos. Temas como medio ambiente, migración y educación superaron la visión tradicional concentrada en la agenda de seguridad y drogas. Hechos como la inauguración del Centro

de Experiencia en Ciencias Marinas (Cemarin) y el Instituto Colombo-Alemán para la Paz (Capaz), así como la participación de científicos alemanes en las expediciones de Colombia, son evidencia de la diversificación de las relaciones exteriores. También el impulso a la movilidad académica, que colocó a Colombia como el segundo país latinoamericano con más becarios del Servicio Alemán de Intercambio Académico (Daad), demuestra el avance hacia la diversificación geográfica y temática.

Aunque Estados Unidos continuó siendo un socio importante para Colombia, también se amplió la agenda bilateral con ese país con la inclusión de temas como el energético, la educación, el comercio, la migración, los derechos humanos y el medio ambiente. Un cambio relevante fue la institucionalización del diálogo político al más alto nivel, el cual abarca más de 30 funcionarios de cada lado y se reúne una vez al año. De una narcotización y “terrorización” la relación bilateral pasó a la ampliación de la agenda, superando ese nuevo *respice polum* y la “intervención por invitación” (Tickner, 2007) que había predominado durante varios años y desde la administración de Andrés Pastrana.

En este sentido y buscando fortalecer vínculos también con Asia Pacífico, la administración Santos abrió o reabrió embajadas en esa área geográfica. A su vez, participó en nuevas misiones compartidas con los países de la Alianza del Pacífico en Asia, África y Eurasia, en países como Argelia, Vietnam, Azerbaiyán, Ghana y Singapur. Hoy en día Colombia tiene relaciones con 194 países y el 3 de agosto de 2018, cuatro días antes que Santos abandonara la Casa de Nariño, el presidente anunció el reconocimiento del Estado

de Palestina. El hecho de informarlo a menos de una semana de la finalización del mandato, dejó un sabor amargo en el gobierno entrante el cual se limitó a señalar que estudiaría el tema. Finalmente, el presidente Duque respaldó la decisión ya tomada.

La proyección de Colombia hacia el Asia fue un hecho nuevo que se concretó durante el gobierno de Santos. No se limitó a la apertura de nuevas embajadas sino que innovó el diseño de políticas en el ámbito principalmente económico y comercial, muchas de las cuales no avanzaron con la celeridad que se hubiese querido. Colombia suscribió tratados de libre comercio con Corea e Israel, a pesar de las objeciones provenientes, principalmente del sector automotriz para el caso coreano. Con Japón el gobierno colombiano inició negociaciones, pero estas luego se estancaron porque el país asiático sigue muy reacio a dar una oferta favorable a Colombia en el sector agrícola. “A eso lo que el país ha dicho es que si no recibe una oferta que sea viable, no se puede avanzar, porque estaríamos abriendo la parte manufacturera e industrial, que es del interés japonés, pero no estamos recibiendo el mismo tratamiento en lo agrícola, que es nuestro interés allá”, manifestó el presidente de Analdex Javier Díaz (*El Tiempo*, 14/10/2017).

La posición frente a la negociación de un acuerdo de libre comercio con China varía entre las organizaciones de las élites económicas. La Andi y los sectores de actividad manufacturera e industrial han manifestado su oposición. Pero hay otros sectores empresariales que piensan que al gigante asiático no se le puede ignorar, y más cuando este está en un proceso

de urbanización acelerado. En la actualidad, China y Colombia tienen un intercambio comercial por más de 12,9 miles de millones de dólares, convirtiéndose el país asiático en el segundo socio comercial de Colombia (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018). Colombia busca consolidarse como una plataforma exportadora y dar un impulso al sector de la agroindustria, en especial en productos como carne, lácteos, azúcar y aceite de palma.

Si bien Colombia tiene una balanza comercial deficitaria con China, una de las principales áreas para compensar este desequilibrio es la inversión extranjera directa. Los buenos resultados económicos registrados por empresas chinas con presencia en Colombia como Huawei, Sinopec e Hidrochina, están despertando el interés de nuevos inversionistas como Sinopec en el sector de petróleo y gas; Hidrochina en infraestructura y Beijing Capital International Airport Co. en el sector de transporte.

En total, Colombia tiene 16 tratados de libre comercio y avanza en la negociación de uno con Turquía. Y sostiene que no se negociaran más TLC sino que se profundizará en los existentes. Es también la posición del nuevo gobierno del presidente Iván Duque.

No obstante, Colombia necesita ampliar su visión frente al Asia y avanzar en alianzas frente a diferentes temas como medio ambiente, educación, ciencia y tecnología, y migración entre otros. Socios tradicionales estables como Japón y Corea han jugado un importante papel en el tema de la paz (Velosa, 2016), y en el de ciencia y tecnología, Japón impulsa el Programa Sakura.

## **2. Internacionalización de la paz.**

### **Un acuerdo que cambió la imagen de Colombia en la comunidad internacional**

La nueva dirección de política exterior con una fuerte impronta de internacionalización de la paz es explicada por Borda (2016) como consecuencia de la finalización de la internacionalización de la guerra que habría caracterizado el período presidencial anterior a la asunción presidencial de Santos. Como un componente de ese viraje, el gobierno colombiano habría optado por una relación menos conflictiva con los vecinos y por la búsqueda de socios para la construcción de la paz. Simultáneamente, Colombia desarrolló una participación activa en ámbitos como ONU (principalmente en misiones de paz) y en Otán, en el marco del acuerdo de seguridad de información firmado en Bruselas el 25 de julio de 2013. En contrapartida, ONU actuó como mediadora en la solución pacífica del conflicto con las Farc y posteriormente como verificador en la implementación y puesta en marcha de los acuerdos de paz, a fin de garantizar un entorno de posconflicto (*El Heraldo*, Barranquilla, 2017).

En esa misma dirección se explica el papel de la Unión Europea como principal aportante en términos de apoyo a la construcción de la paz, mediante los laboratorios de paz, durante la presidencia de Pastrana y con los nuevos territorios de paz. La diferencia entre esos antecedentes y el proceso liderado por el presidente Santos radica en el hecho de la sincronía en acciones y gestos y en la existencia de una estrategia de la presidencia colombiana para ganar el respaldo de la comunidad internacional y de los medios influyentes en la formación de opinión.

La participación de la comunidad internacional se cumplió en fases sucesivas, desde la instancia previa al inicio del proceso de paz, durante el mismo desarrollo del proceso y en la fase de implementación de los acuerdos de La Habana e iniciación de las negociaciones con el ELN. La mediación de un grupo de países, identificados como garantes, fue adoptada como mecanismo para asegurar transparencia: Cuba y Noruega, como anfitriones de los encuentros del gobierno colombiano y las Farc, y Venezuela y Chile como facilitadores. La división de trabajo entre países garantes, anfitriones y facilitadores y acompañantes fue una pieza clave en el éxito de la negociación, ya que permitió superar los impasses que se suscitaron (Cujabante, 2016).

El apoyo internacional fue clave también para la financiación y cooperación necesarias para la implementación: la UE como bloque y varios Estados miembros como España y Francia, así como también China, destinaron recursos para planes de desarrollo económico y social, incluyendo un plan de desminado con fines de desarrollo rural en el territorio colombiano. Desde el punto de vista simbólico, el momento culminante fue la entrega del Premio Nobel de la Paz al presidente Santos. En su discurso de aceptación, pronunciado en la ceremonia, Santos hizo un especial reconocimiento al apoyo de la comunidad internacional.

La supervisión del proceso de paz por la comunidad internacional continuó presente en el proceso de negociaciones con el ELN. En una sesión de la Comisión Segunda del Senado, los embajadores de Países Bajos, Suiza, Alemania, Italia, Suecia, Noruega, Brasil y Cuba recla-

maron avances en los diálogos con el ELN (*El Tiempo*, 2018).

La consagración del respaldo de la comunidad internacional al gobierno colombiano se manifestó ante la entrega del Premio Nobel de la Paz al presidente Santos. La cobertura de prensa hizo, en forma casi unánime, una relación de causa-efecto entre ese premio y el hecho de que después de 40 años de negociaciones el presidente logró “un histórico acuerdo” con el movimiento guerrillero Farc (*BBC*, 2016) aunque ese acuerdo fuera rechazado en el plebiscito por escaso margen. *La Nación* (Buenos Aires) calificó el premio como “un tributo al pueblo colombiano”. *El Mundo* (2016) fue en cambio la voz disonante: “Un premio Nobel de la Paz inoportuno y controvertido”, era el título del artículo que sostenía “premiar procesos de paz inacabados resulta a veces más contraproducente que oportuno”.

### **3. Reconstrucción de una nueva relación con América Latina**

América Latina es una región asimétrica y fragmentada con diferentes vulnerabilidades y sensibilidades, y también con variaciones en sus márgenes de autonomía. A comienzos del siglo XXI, empezaba a tomar fuerza la nueva izquierda latinoamericana y la conformación de grupos regionales como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, Alba, integrado no solo por países suramericanos como Venezuela, Ecuador y Bolivia, sino también por Nicaragua y varias islas del Caribe insular como Antigua y Barbuda, Cuba, Dominica, y San Vicente y Granadinas. Bajo el liderazgo

de Hugo Chávez quien había llegado al poder en 1999 y con seguidores como Luis Ignacio Lula Da Silva, Cristina Kirshner, Rafael Correa y Evo Morales, se aliaron una serie de países con un proyecto político más autónomo y distanciado de Estados Unidos.

La Colombia de entonces gobernada por Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), con su concepción hiper-presidencialista del poder, formuló un programa de seguridad democrática orientado a eliminar los grupos ilegales y la política exterior se orientó a buscar legitimidad y cooperación militar y económica para llevar a cabo dicho programa. Hubo analistas internacionales de entonces, que sostuvieron que Colombia carecía de una política exterior (Cardona, 2010). En este artículo se sostiene que sí hubo una política exterior ideologizada, orientada hacia los Estados Unidos y a la búsqueda de cooperación militar y económica.

A su vez, el gobierno de Uribe estuvo permeado por una visión de seguridad tradicional basada en la defensa y la territorialidad. Colombia fue percibida como una amenaza para la seguridad. Consideraba que la comunidad internacional estaba dividida entre amigos y enemigos, y a los ‘enemigos’ los asociaba como amigos de las Farc. Esta percepción llevó al gobierno de Uribe a distanciarse de un contexto latinoamericano con un proyecto político diferente.

Desde un comienzo, Juan Manuel Santos se perfiló más pragmático, abierto hacia una agenda diversificada y multilateral. Su agenda fue más diversa, menos centrada en la

seguridad, y formuló un proyecto que gozó de simpatía entre los organismos internacionales. Desde su discurso de posesión el 7 de agosto de 2010 empezó a cambiar la imagen del país, mostrando que Colombia al norte de Suramérica presentaba una ubicación geoestratégica, con dos mares, la Amazonia, y atractiva para la inversión extranjera.

Fue así como se restablecieron las relaciones diplomáticas con Ecuador y se recompuso la relación con Venezuela. Incluso se llegó a hablar, como ya se señaló, del “nuevo mejor amigo” para aludir a los vínculos entre Santos y Chávez. Sin embargo, durante los 8 años de gobierno se presentaron altibajos y crisis diplomáticas con Venezuela hasta el punto de que al finalizar el período se había retirado el embajador de ese país.

De los 6.342 kilómetros de frontera terrestre de Colombia, la venezolana es la más extensa con 2.219 kilómetros, la más activa y la más interdependiente<sup>1</sup>. Sin embargo, y a pesar de que la Constitución de 1991 indica que Colombia debe privilegiar la integración con América Latina y el Caribe, la política internacional se deriva de la relación con Estados Unidos, teniendo la gran mayoría de los casos, acciones reactivas y poco propositivas. Temas como seguridad fronteriza, comercio, migración, resultan prioritarios en el relacionamiento con los vecinos.

En la relación con Estados Unidos, el narcotráfico, el conflicto interno –ambos en la agenda de seguridad, y vinculados con las bases militares– y el comercio, constituyen los temas

<sup>1</sup> Venezuela: 2.219 km, Brasil: 1.645 km, Perú: 1.626 km, Ecuador: 586 km, Panamá: 266 km.

de mayor visibilidad de la política exterior colombiana en los países vecinos, en algunos casos generando desconfianza en la vecindad. Con la reincorporación de las Farc, cambió la visión de Colombia como un país problema en Ecuador y Brasil, entre otros.

No obstante, la desconfianza continuó predominando con Venezuela y el presidente Maduro permanentemente hace declaraciones que instrumentalizan la posición bilateral. Acusa a Colombia de ser cómplice en los atentados a su país y que su vecino se aliara con Estados Unidos para invadir Venezuela. Los cierres e incidentes en la frontera Táchira-Norte de Santander fueron permanentes, hasta llegar al cierre de la frontera por más de un año desde agosto de 2015, ocasionando inflación y escasez de productos. Asimismo Venezuela expulsó a 20 mil colombianos en agosto de 2016. Y es que las relaciones colombo-venezolanas se mueven entre la desconfianza y la cooperación coyuntural.

Aunque también con altibajos, la relación con Ecuador es continua. Podemos señalar 2 períodos: en el primero de marzo de 2008 a noviembre de 2010, se dio una ruptura de las relaciones debido a la Operación Fénix en la cual Colombia violó la soberanía ecuatoriana, y un segundo período desde 2011 en adelante, de restablecimiento y normalización de las relaciones.

Desde finales del siglo XX, las Farc se ubicaron en la frontera con el objetivo de controlar la ruta de transporte de coca por una parte y, por la otra, para adquirir armas ilegales con mayor facilidad. A su vez, la guerrilla traspasaba la frontera y buscaba zonas de asentamiento seguras como lo demostró la

Operación Fénix, cuando el ejército colombiano destruyó el campamento de las Farc donde se encontraba Raúl Reyes. Esta violación de soberanía que, como se señaló, llevó al rompimiento de las relaciones entre los dos países en marzo de 2008, afectó también la relación con Venezuela y condujo a una triangulación negativa de las relaciones de Colombia con Ecuador y Venezuela. Lo que ocurría con un país afectaba también en la relación bilateral con el otro (Ardila y Amado, 2009).

No obstante, también se produjo una securitización de la relación con Ecuador. Se habló de una asimetría entre los dos países y en reiteradas ocasiones el vecino del sur señaló que no tenía por qué asumir los costos del desplazamiento y de las fumigaciones que afectaban la salud de su población fronteriza. El gobierno ecuatoriano se quejaba de la falta de presencia del Estado colombiano y de los perjuicios que causaban el Plan Colombia y el Plan Patriota, presentándose también una instrumentalización de la relación. A su vez, los casos de corrupción del ejército ecuatoriano contribuyeron a la falta de confianza bilateral.

Tanto con Ecuador como con Venezuela, Colombia tuvo durante el gobierno Santos una balanza comercial favorable para Colombia y exportó productos con valor agregado. Además, las inversiones de Pintuco, Cordialsa, Alpina, Tecno químicas, la cadena hotelera Dann Carlton, Servientrega, Familia o Leonisa, Crepes & Wafers y almacenes Éxito, entre otras, ocupaban un lugar importante en Ecuador, pues ya de Venezuela se habían retirado. Existió independencia entre los ámbitos económico y político y este último no afectaba lo económico. Ya al terminar el período de la

administración Santos se daba una interacción entre ambos niveles y lo ideológico afectaba lo económico. Con Lenin Moreno fue mejor la relación bilateral que con Rafael Correa y las reuniones de la Comisión de Vecindad y entre ministros de Defensa tomaron fuerza. La última reunión de la Comisión de Vecindad se llevó a cabo en Pereira en febrero de 2018.

No obstante, los recientes hechos en la frontera con Ecuador (asesinato de periodistas, acciones ilegales del *Guacho*), complican el panorama de cooperación binacional; se requiere del apoyo de Quito para que la frontera no se convierta en un santuario para las disidencias de las Farc-EP, bandas criminales (bacrim) y pequeños cárteles de droga.

Por otra parte, Brasil y Colombia han sido vecinos distantes a pesar de compartir una frontera tan extensa de 1645 kilómetros y una Amazonía con grandes recursos naturales. A lo largo de la historia reciente había predominado el desconocimiento, la distancia y el desinterés. Pero, los vínculos se profundizaron desde 2010. La relación ha sido principalmente económica y en materia de inversión. El comercio bilateral se multiplicó por cuatro y las inversiones brasileñas—en transporte, construcción, infraestructura, minería, energía, ciencia y tecnología—aumentaron notablemente.

Así fue que con un diferente estilo, más pragmático aunque también dentro de la diplomacia presidencialista, Juan Manuel Santos buscó insertar a Colombia más ampliamente en el mundo y vincular de manera más interactiva la política interna con la externa y viceversa, recuperando la relación con América Latina así como la institucionalidad del Ministerio de Relaciones Exteriores. Resulta importante

recordar que María Ángela Holguín fue su canciller durante los 8 años de Santos en el poder y que ella venía de ser embajadora ante las Naciones Unidas.

#### 4. Retorno al multilateralismo

Santos, más sofisticado que Uribe, creyó en la diplomacia multilateral y buscó desde el comienzo acercamientos hacia escenarios internacionales multilaterales, como las Naciones Unidas, y la Unasur, entre otros. Al comienzo de su primera administración Colombia estuvo en el Consejo de Seguridad y utilizó la Unasur para acercarse a Suramérica.

La Unasur es un grupo de diálogo y concertación que funcionó mientras Brasil ejercía el liderazgo en la región. El vecino suramericano disponía de este organismo multilateral para ascender en la jerarquía de poder regional e internacional y hacerle un *soft balancing* a los Estados Unidos, y más adelante, a la entonces naciente Alianza del Pacífico. La Unasur fue definida como un grupo de baja intensidad (Frenkel y Comini, 2014), con una institucionalidad flexible y altos recursos materiales de poder en materia de bosques, agua, fauna, petróleo y minerales, en general. Sin embargo, aun hoy en día, carece de una identidad y es reflejo de un hiper-presidencialismo que determina que la variable cambio de gobierno adquiera una especial incidencia. En su territorio y conceptualización hacen conjunción dos proyectos políticos, el liberal y el posliberal (Ardila, 2017; Sanahuja, Legler, 2010), el del Atlántico y el del Pacífico, el estatista y el del mercado.

En la creación de la Unasur, Colombia se había opuesto, pues la mayoría de los países

que la integraban tenían un proyecto político diferente al colombiano, e impulsó que las decisiones que se tomaran dentro de este organismo multilateral fueran por consenso, lo cual, en lo sucesivo, dificultó muchas de las decisiones. Sin embargo, la Unasur, bajo el liderazgo de Néstor Kirchner, actuó como mediador y conciliador en la restauración de las relaciones de Colombia con Ecuador. Fue dos años después, en noviembre del 2010 y en el contexto de la Unasur en Georgetown, Guyana, que se restablecieron las relaciones entre los dos vecinos.

A pesar de su vocación por la concertación y el diálogo, Unasur fracasó frente a la situación venezolana. La crisis humanitaria que atraviesa este vecino, y la tibieza con que este organismo manejó dicha crisis, hizo que perdiera legitimidad, y que al final de la administración Santos, 6 países de la región anunciaran su retiro, todos ellos, potencias regionales de diferente rango, como Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Perú y Paraguay. Sin embargo, al finalizar el gobierno de Santos, Colombia aún no había oficializado su retiro. Lo hizo el gobierno siguiente presidido por Iván Duque.

Con una concepción diferente fue fundada la Alianza del Pacífico en el 2011. Es un grupo regional al cual unió una posición ideológica similar. Aunque su convenio constitutivo señalaba la integración como un objetivo, en la práctica muestra resultados en materia de cooperación. Su ubicación geoestratégica lo vincula con la posibilidad de convertirse en el puente latinoamericano de relacionamiento con el Asia Pacífico (Ardila, 2017).

La Alianza del Pacífico hace parte de un nuevo multilateralismo latinoamericano que

demuestra la relevancia de los factores externos en la construcción de regímenes internacionales. Sus cuatro miembros son potencias regionales de diverso rango las cuales presentan variados intereses en su participación, tendiendo a un multilateralismo cooperativo y a un liderazgo compartido por medio de la Secretaría *pro tempore* que rota anualmente entre los países miembros de este bloque.

Durante muchos años, Colombia descuidó su diplomacia económica e institucional, y cerró embajadas en Asia-Pacífico, al contrario de lo que hicieron otros países latinoamericanos. Brasil tiene 16 embajadas, Chile 12, México 11, Perú y Colombia 11. El gobierno de Juan Manuel Santos inició un proceso de reapertura de algunas de ellas como las de Indonesia, Singapur y Tailandia. Sin embargo, el esfuerzo realizado es insuficiente y a veces da la impresión de que su interés hacia esta área geográfica fue más retórico que real.

Colombia es el país más vulnerable dentro de la Alianza del Pacífico debido a características externas e internas. Su cercanía y alianza con Estados Unidos obstaculizó su presencia y proyección hacia otras áreas geográficas como la asiática. El bajo desarrollo de la región del Pacífico colombiano y los problemas de seguridad, dificultaron su proyección hacia la región del Asia-Pacífico. El Pacífico es la zona del país con menor desarrollo y con mayores índices de pobreza. El 60.9 por ciento de la población tiene necesidades básicas insatisfechas, y el índice de calidad de vida es de 50.1, mientras el promedio nacional es del 71; su ingreso per cápita es solo del orden de los 500 dólares por año, correspondiente al 44 por ciento del promedio nacional, según cifras de

Planeación Nacional. A su vez, mientras países como México cuentan con 16 puertos profundos, Colombia solo tiene a Buenaventura. Una mayor atención del Estado y de cooperación internacional requiere esta región.

### 5. Cooperación Sur-Sur

Durante la administración Santos, Colombia se posesionó en materia de seguridad e ingresó como primer socio global latinoamericano a la Otán. Exportó su experticia en materia de seguridad siendo este un motor para el posicionamiento del país a nivel internacional.

La cooperación Sur-Sur se define como “aquellos procesos en los cuales dos o más países adquieren capacidades individuales o colectivas mediante intercambios en conocimiento, capacitación, recursos y experticia tecnológica” (Tickner, 2016). La Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral tiene como objetivo aumentar al máximo la efectividad en la lucha contra la delincuencia tras-

nacional organizada y surgió como respuesta a las necesidades de cooperación en seguridad con Centroamérica y el Caribe, Suramérica y África, por lo que Colombia puso a disposición de los países priorizados los mecanismos y métodos de cooperación, capacitación, asistencia técnica y jurídica<sup>2</sup>.

También Colombia participó en la cooperación triangulada “en las que los países de renta alta brindan recursos que se canalizan a través de los de renta media del Sur, que cooperan a su vez con otros menos desarrollados” (Tickner, 2016). Dicho modelo responde a la necesidad de generar relaciones más eficientes que obtengan los recursos y las gestiones de forma eficaz transfiriendo no solo recursos monetarios, sino técnicos y de conocimiento.

Sin embargo, estas prácticas enfrentan desafíos como la preservación de la horizontalidad de los agentes para evitar la subordinación a los intereses de los países donantes. Frente a lo anterior, Colombia se ha mostrado como uno de los principales ejecutores de modelos Sur-Sur

---

<sup>2</sup> El Gobierno de Santos, con el apoyo de la Policía Nacional, desarrolló actividades en beneficio de África, el Caribe y Eurasia:

– África: En el marco del diálogo del Grupo Roma-Lyon, así como en la Cumbre de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, entre otros escenarios multilaterales, el continente africano ha manifestado enfrentar problemas de seguridad debido a la existencia de organizaciones delincuenciales que utilizan la región de África occidental como punto de tránsito hacia Europa y Estados Unidos. Dicha región presenta retos en materia de piratería marítima, narcotráfico, tráfico de personas y armas entre otros fenómenos que tienen su origen en América Latina.

– Caribe: Se realizaron Seminarios de Inteligencia Antidrogas, con esta región. En estas actividades, los participantes recibieron capacitación en materia de: cadena de producción y comercialización de la droga; adulteración y características de las drogas sintéticas; nuevas tendencias del tráfico de drogas en la región Caribe; y sobre el contexto de sustancias psicoactivas y clasificación farmacológica. También se llevó a cabo el “Programa de Capacitación con énfasis en Puertos y Aeropuertos en la Lucha contra el Narcotráfico y Delitos Conexos”, evento al que se invitaron 15 países del Caribe.

– Eurasia: Gira de referenciación por parte de 3 oficiales de Policía a Azerbaiyán, Turkmenistán y Bielorrusia. ([www.Cancillería.gov.co](http://www.Cancillería.gov.co)).

y “triangulados”, posicionándose como un proveedor modelo de buenas prácticas, en especial en el campo de la seguridad.

En consecuencia, son varios los temas en los que Colombia avanzó durante los 8 años ininterrumpidos del gobierno de Juan Manuel Santos. Sin embargo, su apego a una diplomacia tradicional, basada en las dinámicas del Estado y del gobierno, como el clientelismo y la polarización de las élites internas, dificultaron una mirada más amplia con un lente conceptual más acorde con las necesidades del siglo XXI.

#### **NUEVOS TEMAS Y ACTORES PARA LA INSERCIÓN EXTERNA COLOMBIANA**

El papel del Estado ha venido cambiando durante los últimos años, alterando y restringiendo su soberanía que debe ahora compartir con otros actores sub-estatales y no gubernamentales, dando lugar, además de la diplomacia tradicional, a una diplomacia paralela que es ejercida por actores diferentes al Estado. Cuando hay un Estado débil y una política exterior fragmentada se propicia esta diplomacia denominada, también, de segunda vía (o también paralela).

Nos encontramos en una etapa de transición internacional que tiene sus efectos en la aparición de actores no gubernamentales los cuales inciden, directa o indirectamente, en el proceso de toma de decisiones. La estrechez del régimen político colombiano conduce a una primacía de la diplomacia tradicional y a la aparición de una diplomacia paralela, reflejo de la interacción entre lo interno y lo externo. A su vez, aparecen nuevos temas en la agenda

internacional, muchos de ellos producto de la globalización y/o del mismo desarrollo e intereses de diversos actores de la sociedad. Para la formulación, desarrollo e implementación de estas nuevas agendas, con la participación de nuevos actores, se requiere de una diplomacia más democrática y de un servicio exterior más profesionalizado.

Durante el gobierno de Santos, la carrera diplomática se vio afectada por los rasgos clientelistas del sistema político colombiano. Y de hecho no acaba de sorprender a la ciudadanía los “62 nombramientos exprés” que se hicieron en enero de 2018 poco antes de comenzar la ley de garantías por ser un año electoral, los cuales le costaron al país \$2 mil millones de pesos (Puccini, *La Otra Orilla*, 2018). Asimismo, hubo otros nombramientos de funcionarios poco aptos para ejercer las labores diplomáticas en el exterior. Sin embargo, a pesar de la importancia de este problema, tan solo nos referiremos en este artículo a la internacionalización de los gobiernos sub-nacionales y a lo que podríamos denominar “diplomacia” científica, como nuevos aspectos del accionar externo. Y otros que constituyen retos para la administración de Iván Duque, como el diseño de una política pública en materia migratoria y el énfasis en el Caribe.

#### **1. Internacionalización de los gobiernos sub-nacionales o paradiplomacia**

La paradiplomacia se define como una actividad reservada a los gobiernos intermedios, provincias o municipalidades y no a las instituciones privadas (Zeraqui, 2016). Son las relaciones de los gobiernos no centrales con

centros culturales, comerciales e industriales de otros Estados, incluyendo relaciones con los gobiernos de Estados extranjeros (Duchacek citado por Zeraqui, 2016). En este sentido, los gobiernos no centrales buscan establecer relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o *ad hoc* con entidades extranjeras, públicas o privadas, con el propósito de promover asuntos de carácter socioeconómico, político o cultural, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales (Cornago, 2005, p. 8).

La diplomacia paralela, puede ser cooperante, confrontacional o independiente, y puede o no, estar articulada y trabajar de la mano con los ministerios de relaciones exteriores y/o de comercio exterior. En los países federativos que contemplan en sus constituciones este tipo de acciones tenderán a ser cooperativos. En los países en que se les ignora tenderán, según el tema y la región, a ser confrontacionales o incluso a desarrollar una proto-paradiplomacia secesionista o independentista como en el país Vasco. Y aquellas regiones que actúan sin coordinación, pero en las que no hay discrepancia con el gobierno central, tendrán una internacionalización independiente.

La paradiplomacia de las regiones es la misma de las ciudades aunque en estas ha tenido un carácter muy economicista de la “marca ciudad”. No obstante, hay acciones de internacionalización que contemplan otros ámbitos como el cultural y el social. Las ciudades tienen y quieren prestigio y reconocimiento en diversos ámbitos como la cultura, el urbanismo, la sostenibilidad ambiental y el orden legal, entre otros.

Los gobiernos sub-nacionales, en la medida que puedan generar ciertos niveles de autonomía, siendo al mismo tiempo representantes legítimos de comunidades políticas regionales y locales, tienen que competir para no ser excluidos de los flujos globales de la economía internacional y actúan proactivamente en los escenarios del sistema internacional en donde encuentran objetivos funcionales a sus intereses. De esta manera, la interdependencia asimétrica típica de la globalización, también se caracteriza por ser multinivel (Keohane y Nye, 1977), en donde no solo los Estados Nación, sino también las entidades sub-nacionales, cobran valor económico en el contexto del modelo capitalista global, ganando consecuente importancia al concentrar mecanismos para atender desde lo local problemas de impacto global.

En la marca país hay ciudades que tienen una identidad y percepción particular de la comunidad internacional. En Colombia se observa la “especialización” de ciertas ciudades como Manizales que empieza a identificarse como universitaria, y/o Bucaramanga-Floridablanca en salud. De esta manera, se promueven en el exterior y el resto de la región, intereses no solo económicos y comerciales sino también culturales y educativos.

Por su parte, Bogotá presenta una ubicación geoestratégica en el centro del país, donde se toman las decisiones. Con sus alrededores tiene una actividad económica que representa cerca del 25.2% del PIB (Dane, 2016). Ocupa el primer lugar en consumo de cultura y según cifras del Consejo Nacional de Acreditación, CNA, se ubica en la primera posición en número de pregrados y posgrados acreditados con un 33.3% y 46% respectivamente. Muestra un

liderazgo estratégico, cooperación e implementación de alianzas público-privadas, haciendo parte de la diplomacia de ciudades, con acento en la cooperación Sur-Sur. Es a su vez, destino de inversión y turismo.

En Colombia, ciudades y entes territoriales como Medellín, Bogotá y el departamento de Nariño se han venido internacionalizando. Si bien en el país hubo un proceso de descentralización que facilitó la Constitución de 1991, continúa primando la política exterior desarrollada desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y otras entidades gubernamentales. Se carece de una coordinación entre las regiones y las ciudades y el Ministerio de Relaciones Exteriores, que diera origen a diplomacias paralelas. Y ello fue claro durante el gobierno de Santos.

No solo avanzó la internacionalización de los gobiernos sub-nacionales, sino que también se observan canales múltiples de interconexión entre ONG, empresarios, académicos y científicos. Pero el interés del Estado en los actores no gubernamentales tan solo ha sido coyuntural, personalizado e intermitente. En este ámbito la política exterior carece de acciones institucionalizadas.

## **2. “Diplomacia” científica**

Los países desarrollados han venido vinculando ciencia y tecnología con los asuntos internacionales. Actualmente son más importantes los aportes en ciencia y tecnología que los mismos recursos naturales. Hay una sociedad del conocimiento que ha venido tomando fuerza y es considerada como un poder blando. Colombia, carece de una estrategia encaminada, de forma integral, a insertarse de forma exitosa

en esta sociedad del conocimiento, en tanto el país se encuentra lejos en materia científica, tecnológica y de innovación debido a su irrisorio grado de inversión. Esta situación, no solo limita el avance científico del país, también afecta el aparato productivo nacional, incapaz de competir en el sistema internacional y de traducir los beneficios económicos en un aumento de la calidad de vida de sus ciudadanos.

En Colombia, la academia diplomática ha realizado conferencias sobre esfuerzos científicos que asume el país, como fue, por ejemplo, la conferencia sobre la primera expedición científica de Colombia a la Antártida (Cancillería, 2015) o los cursos cortos, financiados por el gobierno de España sobre diplomacia científica para gestores públicos de América Latina, que han sido promovidos por la Agencia Presidencial para la Cooperación (APC-Colombia, 2017).

A su vez, el ente regulador en ciencia y tecnología, Colciencias, poco ha sido tenido en cuenta. A pesar del interés del país por ingresar a la OECD, en la cual finalmente fue admitido en el 2018, el presupuesto fue bajo y la falta de políticas de Estado y la ausencia de continuidad en las políticas públicas dificultaron la inserción internacional de Colombia. Para el 2018, su presupuesto fue de \$337.600 millones de pesos ([www.colciencias.gov.co](http://www.colciencias.gov.co)) con una disminución del 11% respecto al año anterior. En 2010, cuando Santos llegó a la Presidencia, era de \$356.620 millones de pesos y 8 años después era menor.

Sin embargo, hay antecedentes de una diplomacia científica orientada a fortalecer vínculos con científicos colombianos en el exterior y propuestas de un involucramiento en la planta

externa del Ministerio de Relaciones Exteriores. El programa de diplomacia científica que propuso Colciencias, en asociación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, para lograr vincular a las personas altamente calificadas en el exterior tuvo sus inicios en 2004 y señaló dos objetivos principales: “construir capacidad para abordar de manera más eficaz los temas relacionados con ciencia y tecnología en el campo de la diplomacia internacional y el de facilitar, a través de la participación de los científicos colombianos en el exterior, así como de “colombianistas” y “colombianófilos”, la inserción de las actividades de la comunidad científica nacional en los escenarios internacionales” (Colciencias, 2005) El programa giraba alrededor de una figura central, y era la institucionalización del “*Cónsulad honorem* para asuntos científicos y de desarrollo tecnológico” en las embajadas de Colombia.

El programa de diplomacia científica trata de hacer una mezcla entre el hacer ciencia y el servicio diplomático del país, sigue siendo una visión del *brain gain*, pero va más allá para determinar que es con el Ministerio de Relaciones Exteriores que se logran dos objetivos primordiales, en primer lugar obtener presencia internacional donde es necesario y, en segundo lugar, contar con el apoyo de una institución tan importante y grande del país que le permitiría conseguir una mejor proyección a futuro y tener mejores y más recursos, pues sería el trabajo conjunto de dos instituciones, cada una especializada en sus funciones.

Sin embargo, por falta de recursos el programa entró a la agenda del olvido. Y es que la carencia de políticas de Estado y de un mayor presupuesto en ciencia y tecnología, dificulta su ejecución.

### 3. Una política pública en materia migratoria

El tema migratorio tiene varias dimensiones que van desde los colombianos en el exterior, pasando por el turismo y la presencia de inmigrantes. Durante el gobierno de Santos disminuyeron los países que exigían visa a los colombianos. De 26 países que no pedían visa se pasó a 91 países que no solicitan visa a Colombia. Fue especialmente notoria la eliminación de la visa para el espacio Schengen y el aumento de 5 a 10 años que ahora otorga la visa de los Estados Unidos.

La presencia de inmigrantes venezolanos aumentó. Se estima que Colombia recibió en 2017 aproximadamente 600.000 inmigrantes venezolanos, y a mediados de 2018 la cifra aumentó a 1 millón. Le siguieron Estados Unidos con casi 300.000 y España con más de 200.000. Según la ONU, en 2005, vivían más de 400.000 venezolanos en el exterior y en 2018, la cifra alcanza los 2.500.000.

La situación fue empeorando y cada día llegaban más ciudadanos del vecino país principalmente a la Guajira, Norte de Santander y Bogotá. Muchos utilizaban a Colombia como país de tránsito hacia Ecuador, Perú, Argentina, Brasil y Chile. En una encuesta realizada a finales de 2017, la mitad de los jóvenes entre 18 y 29 años y el 55% de la clase media dijeron que querían abandonar el país. De aquellos que esperan huir, dos tercios destacaron como razón principal la situación de la economía. La cifra no para de crecer: en junio de 2018, había casi un millón de inmigrantes venezolanos solo en Colombia. Acnur, la agencia de refugiados de la ONU, ha registrado 135.000 solicitudes de

asilo de venezolanos durante los primeros siete meses de 2018, un 20% más que en todo 2017.

Se ha debatido si los venezolanos deberían considerarse emigrantes económicos o refugiados. Acnur ha enfatizado que los venezolanos deben considerarse emigrantes económicos en lugar de refugiados. No obstante, está ayudando a las ONG de toda la región a presentar argumentos para las solicitudes de asilo venezolanas basadas en la definición de Cartagena de 1984, que amplía el derecho a la protección de las víctimas de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violaciones masivas de los derechos humanos u otras situaciones que hayan perturbado seriamente el orden público. Venezuela es uno de los países más violentos del mundo y las violaciones de los derechos humanos (detenciones arbitrarias, torturas a prisioneros, ataques contra periodistas y uso excesivo de la fuerza) han sido prácticas comunes desde que se intensificaron las protestas contra el gobierno en 2017.

Este éxodo ha tomado por sorpresa a los países vecinos que, a diferencia de Colombia, no siempre han tenido una actitud receptiva hacia esta población. Por el reto que implica ofrecer servicios adicionales, como salud y educación a una población de esta magnitud, que se suma a la que ya los demanda en su propio país, muchos han preferido optar por hacer más difícil su ingreso.

El gobierno de Santos terminó buscando diseñar una política pública en diversos ámbitos como el nacional, el regional y el internacional, y al mismo tiempo, que dicha problemática sea considerada de carácter regional y con una corresponsabilidad. El canciller Carlos Holmes Trujillo ha logrado avances en

esta materia y, de manera conjunta con 11 países latinoamericanos, con la OEA y con la ONU.

#### 4. El énfasis en el Caribe

El deterioro de la relación con Nicaragua, originado en la controversia por la delimitación territorial y marítima ha sido el mayor problema reciente para la política exterior colombiana en el Caribe.

En los años 1980 la relación bilateral osciló entre los extremos del apoyo colombiano a la candidatura de Nicaragua como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la acción pro-activa de Colombia en la Iniciativa de Contadora para la Paz en Centroamérica, y la reclamación nicaragüense de soberanía sobre el archipiélago de San Andrés y Providencia, con base en la tesis de la nulidad del Tratado Esguerra-Bárcenas de 1928 que había establecido como línea divisoria el meridiano 82 y por el cual Colombia reconocía la soberanía de Nicaragua sobre la costa de Mosquitos a la vez que Nicaragua reconocía la soberanía colombiana sobre el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y sobre las islas, islotes y arrecifes que forman parte de ese archipiélago (Pardo y Tokatlíán, 1989, pp. 256-260; Ramírez Ocampo, 2000, p. 94). En el cruce de notas entre el Plenipotenciario de Colombia Enrique Olaya Herrera y el Secretario de Estado de Estados Unidos Frank B. Kellogg, en abril de 1928, quedó confirmado el mantenimiento del *statu quo* en Roncador, Serrana y Quitasueños, el cual incluía el uso por Estados Unidos y los derechos de pesca para Colombia. En 1970, las negociaciones entre el canciller Alfonso López

Michelsen y el embajador de Estados Unidos Leonard J. Saccio pusieron fin al *statu quo* con el resultado de la pérdida de los derechos de pesca (Zea Hernández, 1989, pp. 115-118).

En diciembre de 2001 Nicaragua presentó ante la Corte Internacional de La Haya el “Caso de la República de Nicaragua contra la República de Colombia”, en relación con el título sobre el territorio y la delimitación marítima en el Caribe occidental (Corte Internacional de Justicia, 2001) y dos años después presentó una memoria documentada (Corte Internacional de Justicia, 2003).

La sentencia de la Corte en 2007 reconoció la soberanía de Colombia sobre el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con base en las estipulaciones del Tratado de 1928, pero dictaminó que como ese tratado no definió los límites marítimos entre las dos naciones, los dos países debían presentar sus respectivos argumentos a la Corte. En una segunda sentencia emitida el 19 de noviembre de 2012, la Corte reafirmó la soberanía de Colombia sobre San Andrés y Providencia y los vecinos cayos de Albuquerque, Bajo Nuevo, Quitasueño, Roncador, Serrana y Serranilla, pero también resolvió que el método de delimitación en el área de la plataforma continental debía ser una división en partes iguales (Corte Internacional de Justicia, 2012), una operación que implicaría la pérdida de más de 75.000 kilómetros cuadrados para Colombia en la plataforma continental, un área en la cual ya existían emprendimientos colombianos.

Las reacciones del gobierno Santos fueron inmediatas: en presentación a través de los medios el presidente rechazó el fallo y sostuvo que el tribunal internacional había cometido grue-

sos errores al definir la línea de delimitación. El 27 de noviembre de 2012 Colombia presentó ante la OEA la denuncia del Pacto de Bogotá.

En el ámbito político interno, el fallo produjo una caída en la popularidad del presidente (Murillo de la Rocha, 2012). Cuando en 2016 la Corte Internacional de Justicia se declaró competente para estudiar dos nuevas demandas presentadas por Nicaragua, el presidente Santos anunció que Colombia no seguiría compareciendo ante la Corte de La Haya y en cambio buscaría una solución negociada con Nicaragua.

Esa decisión, que implicaba un quiebre con la tradición de la diplomacia colombiana de adhesión al derecho y al sistema de instituciones internacionales, no fue bien recibida en la comunidad de expertos en derecho internacional. Sin embargo, dirigentes políticos de primera línea como los ex-presidentes Gaviria y Uribe respaldaron la decisión del presidente y la ministra de relaciones exteriores, en carta dirigida a la revista *Semana*, explicó que no comparecer no significaba desacatar (Holguín, 2016).

Ante ese estado de situación del diferendo limítrofe en el Caribe occidental, se perfilan como escenarios posibles la negociación bilateral con Nicaragua, ya anunciada por el presidente Santos, para lo cual sería necesaria una mayor cooperación colombiana con la Asociación de Estados del Caribe y la recomposición de la relación con la Corte Internacional de Justicia. Sin embargo, la crisis política interna en Nicaragua puede generar condiciones de alta incertidumbre y una posible apertura del caso en la OEA y el regreso de Colombia a la CIJ podría generar costos en términos de política doméstica.

## CONCLUSIÓN

Este artículo examinó los cambios y continuidades de la política exterior colombiana durante el gobierno de Juan Manuel Santos. Teniendo en cuenta elementos internos, externos y personales, se concluye que dicha gestión se caracterizó por una diplomacia tradicional con variaciones tanto geográficas como temáticas. Fueron cambios pragmáticos y coyunturales, que se acoplaron a la región y a las tendencias internacionales. Por ello nos referimos a un *acomodamiento pragmático*.

Durante esos años, a nivel interno del país se dio una polarización entre las élites internas y diversos actores de la sociedad frente a temas como la paz. No obstante, los diálogos en La Habana resultaron exitosos y, finalmente, se firmó la paz con las Fuerzas Armadas y Revolucionarias de Colombia, Farc. El apoyo de la comunidad internacional fue permanente no solo por parte de países como Noruega, Cuba, Venezuela, Estados Unidos y Chile, entre otros, sino de organismos multilaterales como las Naciones Unidas y la OEA. El proceso de paz contribuyó al mejoramiento de la imagen del país y al incremento del turismo y de las inversiones extranjeras, entre otras consecuencias.

Por otra parte, las élites económicas internas se mostraron favorables a la diversificación de las relaciones internacionales. Para ellas, la inserción en Asia y el fortalecimiento de sus relaciones con América Latina, hacían variar la mirada que durante años se había concentrado en el *respice polum*. En este sentido, la Alianza del Pacífico y la participación empresarial dentro de la misma, ayudó a fomentar una mayor interdependencia entre sus miembros,

no solo económica sino también en materia de cooperación. El compartir embajadas, el auspiciar becas para estudiantes y profesores, y el incrementar las facilidades para la migración y el turismo, entre sus países miembros—México, Chile, Perú y Colombia— fue sustancial y ayudó a Colombia a insertarse en otras áreas geográficas, y a acomodarse de manera pragmática.

A pesar de la diplomacia presidencialista que caracterizó el gobierno de Santos, su respeto por las instituciones fue permanente, aunque una falta de coordinación estuvo presente. Tomó fuerza una diplomacia paralela, que ya no vino solo de las ONG o del sector empresarial, sino que las ciudades y regiones buscaron internacionalizarse, y temas como ciencia y tecnología, adquirieron cada vez mayor relevancia. De ahí que nuevos temas como la paradiplomacia y la diplomacia científica deban ser articulados con la Cancillería.

Durante el gobierno de Santos, la política exterior careció de consenso entre los diversos sectores de la sociedad. En algunos sectores, la parte ideacional y de las tradiciones, continuó incidiendo en las decisiones externas (y también internas) del país. Estados Unidos, pese a la diversificación y ampliación de la agenda con ese país —a la desnarcotización y desecuritización—, permanece como referente para la política externa colombiana. La llegada del presidente Donald Trump a la Casa Blanca, creó expectativas y una creciente preocupación por temas como drogas, migración y comercio.

En el ámbito externo, Estados Unidos fue perdiendo relevancia a nivel de la jerarquía de poder internacional. China, India, Rusia y Japón, compiten por una hegemonía compartida, y estos son países que aumentan

su presencia en Colombia, principalmente en materia de inversión. De manera que a pesar de la inserción tardía que Colombia tuvo en el Asia-Pacífico y del bajo desarrollo del Pacífico colombiano, Asia es un área geográfica que, en términos de capacidades y de intereses geopolíticos, mostró grandes oportunidades para la inserción externa del país.

En cuanto a los factores individuales, el presidente Santos impuso un estilo pragmático que fue permanente a lo largo de su administración. A pesar de contar con la misma canciller durante los 8 años, y de respetar la institucionalidad, la diplomacia presidencialista y personal estuvo presente, no solo en temas económicos, que eran su experticia, sino también en los políticos. Su capacidad de liderazgo, de convencimiento y también de búsqueda de consenso, hizo posible sortear las contingencias y momentos de crisis.

En situaciones críticas, el consenso se facilitó, pero también se fragmentó. La llegada de migrantes venezolanos llevó a la necesidad de construir políticas públicas no solo nacionales sino a buscar la participación regional e internacional con una mirada de corresponsabilidad frente al tema migratorio. En otros casos, como el de la decisión de la Corte Internacional de Justicia de La Haya frente a la pérdida de soberanía en 75.000 kilómetros sobre el mar Caribe, trató de buscar fallidamente apoyo de la población, disminuyendo su popularidad. No obstante, cuando en 2016, frente a las nuevas demandas nicaragüenses, el presidente Santos anunció que Colombia no seguiría compareciendo ante la Corte, contó con el apoyo de miembros de los partidos Liberal y Conservador.

En resumidas cuentas, el gobierno de Juan Manuel Santos impulsó una diplomacia tradicional, un *acomodamiento pragmático*, en permanente interacción con su política interna, con unas élites políticas y económicas fragmentadas frente a su proyecto principalmente político. La inserción internacional estuvo motivada por mostrar una nueva imagen del país, fomentar una diplomacia económica atrayendo inversión extranjera, aumentar su presencia en el mundo y llevar a cabo un proceso de paz con apoyo de la comunidad internacional.

## REFERENCIAS

- Abello Galvis, R.; Arévalo Ramírez, W.; Sarmiento, A. y Caro Ferneyes, M. (2012). El diferendo territorial y marítimo entre Nicaragua y Colombia. Traducción del fallo de la Corte Internacional de Justicia en el “Diferendo Territorial y Marítimo – Decisión sobre el fondo”. *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, vol. 5, pp. 219-396.
- Allison, G. T. (1988). *La esencia de la decisión*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Ardila, M. (2017). La Alianza del Pacífico: intereses de sus miembros e importancia geoestratégica, en Mellado, N. y Fernández Saca, J. C. (Eds.), *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI*, El Salvador: Editorial Delgado, pp. 235-253.
- Ardila, M. (Ed.) (2017). *¿Nuevo multilateralismo en América Latina? Concepciones y actores en Pugna*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ardila, M. y Amado J. A. (2009). Continuidades y cambios en las relaciones de Colombia con sus vecinos. 2008-2009 año crítico con Ecuador y Venezuela. *OASIS* No. 14, pp. 55-70.

- BBC. (2016). Santos: Premio Nobel de la Paz, 7 de octubre de 2016. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias/internacional-37584044>
- Bernal-Meza, R. (2016). Contemporary Latin American thinking on International Relations: theoretical, conceptual and methodological contributions. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 59 (1), 1-32.
- Borda, S. (2016). Colombia: la internacionalización de la paz. *Anuario CIDOB Revista d'Afers Internacionals*, Disponible en: <http://anuariocidob.org/colombia-la-internacionalizacion-de-la-paz/>
- Briceno, J. y Simonoff, A. (2015). Integración y cooperación regional en América Latina: Una relectura a partir de la teoría de la autonomía, en *Integración y cooperación regional en América Latina: Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*, Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Cardona, D. (Ed.) (2011). *Colombia: una política exterior en transición*, Bogotá: Fescol.
- Cepeda, F. y Pardo, R. (1989). La política exterior colombiana (1930-1946). En Tirado Mejía, A. *Nueva Historia de Colombia*, vol. III, Bogotá: Planeta Colombiana Editorial, pp. 9-28.
- Corte Internacional de Justicia. (2001). Nicaragua institutes proceedings against Colombia with regard to “legal issues subsisting” between the two States “concerning title to territory and maritime delimitation” in the western Caribbean” (<http://web.archive.org/web/http://www.icj-cij.org/docket/files/124/7079.pdf>)
- Corte Internacional de Justicia. (2003). Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia) (<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=nicol&case=124&k=e28&p3=>).
- Corte Internacional de Justicia. (2012). Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia) (<http://www.icj-cij.org/docket/files/124/17162.pdf>).
- Cujabante Villamil, X. A. (2016). La comunidad internacional y su participación en los procesos de paz en Colombia. *Equidad y Desarrollo*, No. 26, pp. 207-222.
- Frenkel, A. y Comini, N. (2016). Unasur: de proyecto refundacional a fantasma del Sudamexit. En *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Caribe*, No. 13, pp. 181-207.
- Gómez, A. (2005). Fuentes de cambio en política exterior: una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo. En *CIDOB Revista d'Afers Internacionals*, No. 69, mayo, pp. 127-151.
- Goldstein, J. y Keohane, R. O. (1993). *Ideas & Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*. Cornell: Cornell University Press.
- Hermann, C., Kegley and Rosenau, J. (Eds.) (1978). *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Boston: Allen and Unwin. pp. 339-365.
- Holguín, M. A. (02/04/2016). No comparecer no es desacatar. *Semana*. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/canciller-holguin-explica-la-decision-de-corte-de-la-haya/467654>
- Holsti, K. J. (1991). Restructuring Foreign Policy: a Neglected Phenomenon in Foreign Policy Theory. En: Holsti, K. J. (ed.), *Change in the international system. Essays on the Theory and Practice of International Relations*. Aldershot: Edward Elgar. pp. 83-110.
- Hudson, V. M. (2005). “Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations”, *Foreign Policy Analysis*, vol. 1, Issue 1, 1 March, pp. 1-30.
- Keohane, R. (1993). *Instituciones internacionales y poder estatal*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia en la política mundial en transición*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Kratochwill, F. y Ruggie, J. G. (1986). International Organization: a State of the Art oN an Art of the State. *International Organization*, vol. 40, No. 4, pp. 753-775.
- Legler, T. (2010). El perfil del multilateralismo latinoamericano. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10 (3), 22-5.
- Long, T. (2017). Coloso fragmentado: la agenda “intermétrica” y la política exterior latinoamericana. En *Foro Internacional*, 227, LVII, pp. 5-54.
- Moon, B (1985). Consensus or compliance? Foreign Policy Change and External Dependence, *International Organization*, 39 (2), pp. 297-329.
- Murillo de la Rocha, J. (2012). Diferendo entre Colombia y Nicaragua. *Animal Político*, disponible en: [http://www.la-razon.com/suplementos/animal\\_politico/Diferendo-Colombia-Nicaragua\\_0\\_1738626135.html](http://www.la-razon.com/suplementos/animal_politico/Diferendo-Colombia-Nicaragua_0_1738626135.html)
- Nel, P. y Stephen, M. (2010). The Foreign Economic Policies of Regional Powers in the Developing world. En Flandes, D. (ed.), *Regional Leadership in the Global System. Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*, Farnham: Ashgate, 71-92.
- Pardo, R. y Tokatlian, J. G. (1989). Importancia de San Andrés y Providencia en las relaciones internacionales de Colombia. En Clemente, I. (coord.), *San Andrés y Providencia: tradiciones culturales y coyuntura política*, Bogotá: Ediciones Uniandes, pp. 255-264.
- Puccini, S. (08/04/2018). 62 nombramientos exprés en el exterior hizo la canciller Holguín solo en enero. *Las 2 Orillas*.
- Ramírez Ocampo, A. (2000). Balance y retos de la política exterior colombiana hacia el Gran Caribe: una perspectiva política. En Bogotá: Vicepresidencia de la República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Plan Caribe- Departamento Nacional de Planeación, pp. 78-106.
- Rapoport, M. y Miguez, M.C. (2015). Desafíos y ejes para una inserción internacional autónoma de Argentina y América del Sur en el escenario mundial. En Briceño y Simonoff (Editores), *Integración y cooperación regional en América Latina: Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*, Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Rosenau, J. (1996). Pre-Theories and Theories of Foreign Policy. En Vásquez, J. A. (Ed.), *Classics of International Relations*, Upper Saddle, (NJ): Prentice Hall.
- Russell, R. & Tokatlian, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía/LatinAmerica and its Grand Strategy: Between Acquiescence and Autonomy. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 157-180.
- Russell, R. & Tokatlian, J. G. (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 211-249.
- Sanahuja, J. A. y Comini, N. (2018). Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis. *Revista Nueva Sociedad*, No. 275, mayo-junio, pp. 32-46.
- Semana*. (17/03/2016). Santos: “Colombia no seguirá compareciendo ante la Corte de La Haya”. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/Santos-colombia-no-seguira-compareciendo-ante-la-corte-de-la-haya/46569>
- Silva, G. (1985). *Política exterior. ¿Continuidad o ruptura?* Bogotá: Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes-Cerec.
- Tickner, A. B. (2016). Exportación de la seguridad y política exterior de Colombia, en FES.

- Tickner, A. B. y Morales, M. (2015). Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos. *Colombia Internacional* (Universidad de los Andes), No. 85, septiembre-diciembre, 171-205.
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional* (Universidad de los Andes), No. 65, pp. 90-111.
- Velosa, E. (2016). El rol internacional de Colombia con respecto a Japón y Corea del Sur en un escenario de posconflicto. En *Política exterior colombiana. Escenarios y desafíos en el posconflicto*, Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State, en *The American Political Science Review*, vol. 88, No. 2, pp. 384-396.
- Zea Hernández, G. (1989). Proceso de las negociaciones de Colombia para la demarcación y señalamiento de sus fronteras terrestres. En Tirado Mejía, A. (Director), *Nueva Historia de Colombia*, vol. III, Relaciones Internacionales, Movimientos Sociales, Bogotá: Editorial Planeta, pp. 91-118.
- Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, vol. 28, No. 1, enero-junio, pp. 15-34.

**Páginas web:**

[www.cancilleria.gov.co](http://www.cancilleria.gov.co)  
[www.colciencias.gov.co](http://www.colciencias.gov.co)  
[www.semana.com](http://www.semana.com)  
[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com)  
[www.las2orillas.co](http://www.las2orillas.co)  
[www.elnuevosiglo.com.co](http://www.elnuevosiglo.com.co)