

Evolución de la política exterior de Colombia en el período 2002-2018

Héctor Galeano David*
Reynell Badillo**
Mateo Rodríguez***

RESUMEN

El artículo presenta un análisis de la política exterior colombiana en el período 2002–2018, enmarcando el estudio en tres categorías básicas: la internacionalización del conflicto armado, las sociedades estratégicas del país en el contexto internacional y el servicio exterior. En sumatoria, los dieciséis años de administración presidencial arrojaron que la estrategia de internacionalización del conflicto armado

que ambos presidentes eligieron determinó, en gran medida, las sociedades estratégicas que el país forjó. Así, mientras Uribe Vélez privilegió el bilateralismo con Estados Unidos, Santos Calderón se acercó a la región y la Unión Europea en aras de financiar y mantener en marcha el proceso de negociación con las Farc. Con respecto al servicio exterior, aunque existe continuidad en la falta de profesionalización del mismo, el gobierno de Juan Manuel Santos tuvo gestos importantes como un aumento

* Internacionalista de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, candidato a doctor en ciencias sociales de la Universidad del Norte e investigador asociado del Instituto de Estudios Latinoamericanos y Caribeños de la misma universidad. Profesor e investigador de la Universidad del Norte, Barranquilla, (Colombia). Sus áreas de investigación son política exterior colombiana, Latinoamérica y seguridad internacional. Es miembro de la Junta Directiva de Redintercol, electa para el período 2018-2020 [hectorgaleano@yahoo.com], [https://orcid.org/0000-0002-5679-9267].

** Internacionalista de la Universidad del Norte. Es asistente de investigación del Centro de Pensamiento UNCaribe. Asistente de investigación del profesor Héctor Galeano David en el proyecto “Evaluación de la política exterior colombiana, período 2002-2018” de la Universidad del Norte, Barranquilla, (Colombia). [reynellb@uninorte.edu.co], [https://orcid.org/0000-0002-3576-8533].

*** Estudiante de octavo semestre de relaciones internacionales de la Universidad del Norte. Estudiante de cooperación internacional y desarrollo en la Università Degli Studi di Roma “La Sapienza”. Miembro de la Red Nacional de Relaciones Internacionales. Asistente de investigación del profesor Héctor Galeano David en el proyecto “Evaluación de la política exterior colombiana, período 2002-2018” de la Universidad del Norte, Barranquilla, (Colombia). [mateorodriguez@uninorte.edu.co], [https://orcid.org/0000-0003-2449-1441].

Recibido: 9 de abril de 2018 / Modificado: 5 de septiembre de 2018 / Aceptado: 27 de septiembre de 2018

Para citar este artículo: Galeano David, H.; Badillo, R. y Rodríguez, M. (2019). Evolución de la política exterior de Colombia en el período 2002-2018. *OASIS*, 29, pp. 57-79

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.04>

continuo del presupuesto al Ministerio de Relaciones Exteriores y la ampliación de las misiones diplomáticas del país.

Palabras clave: política exterior, securitización, servicio exterior, conflicto

Evolution of Colombia's foreign policy in the period 2002-2018

ABSTRACT

This article presents an analysis of Colombian foreign policy in the period from 2002 to 2018 using three basic variables: the internationalization of the armed conflict, the strategic alliances of the country in the international context, and the Foreign Service. In summary, the sixteen years of presidential administration show that the strategy of internationalization of the armed conflict chosen by the two presidents in that period determined in a great extent the strategic alliances formed by the country. Thus, whereas Uribe Vélez privileged bilateralism with United States, Santos Calderon had better relations with Latin America and the European Union in order to finance and buoy the negotiation process with the Farc. With regard to the Foreign Service, even though there is continuity in its lack of professionalization, the Government of Juan Manuel Santos had important gestures in the strengthening of the Ministry of Foreign Affairs.

Key words: Foreign policy, Securitization, Foreign Service, Conflict

INTRODUCCIÓN

La política exterior es una política pública de vital interés. Un instrumento de desarrollo nacional encaminado a la consecución de los intereses del Estado mediante la interacción con los otros actores del Sistema Internacional que se basa en la capacidad de responder a las coyunturas suscitadas en el ámbito internacional y en la capacidad que tengan los gobiernos de consolidar los espacios políticos y económicos mediante alianzas estratégicas con los demás actores del escenario internacional (Bermúdez Torres, 2013; Galeano David, 2012; Subgerencia Cultural del Banco de la República, 2015; Velosa Porras, 2012b).

En ese orden de ideas, la investigación se presenta como un trabajo de carácter histórico y cualitativo tomando como marco tres variables: la internacionalización del conflicto armado, las sociedades estratégicas en el escenario internacional, y el servicio exterior de los dos mandatarios analizados, Uribe Vélez y Santos Calderón.

La hermenéutica se erigió como la principal herramienta de trabajo ya que, mediante el uso de fuentes secundarias, se desarrolló un minucioso análisis de libros, artículos, informes de organismos especializados y discursos relevantes que se publicaron sobre el tema.

El texto parte de la definición conceptual de política exterior. Se propugnó por llevar un orden cronológico en el artículo, evidenciando, durante cada presidencia analizada, las variables que sustentan el estudio. Por último, se exponen las conclusiones de 16 años analizados.

**Política exterior:
breve acercamiento conceptual**

El ejercicio de la política exterior es exclusivo de los Estados. Se reconoce que no solo está definida en acciones de carácter endógeno que realiza el ejecutivo, además, intervienen factores políticos y jurídicos provenientes de otras instituciones, desde su formulación hasta el posterior proceso de evaluación. Asimismo, el régimen político, la distribución territorial del poder o el sistema de partidos políticos también podrían afectar el rumbo de la misma (Pérez Gil, 2012).

Su concepción primigenia la concibe como política pública emanada única y exclusivamente desde el Estado: un instrumento de desarrollo nacional, encaminado a la consecución de sus intereses mediante la interacción con los otros actores del Sistema Internacional, que se basa en la capacidad de responder a las coyunturas en el ámbito internacional y en la capacidad que tengan los gobiernos en consolidar los espacios políticos y económicos (Bermúdez Torres, 2013; Galeano David, 2012; Subgerencia Cultural del Banco de la República, 2015; Velosa Porras, 2012b).

En ese sentido se pueden identificar dos vínculos en la mayoría de conceptos: primero, su concepción, ejecución y evaluación desde el terreno público. Segundo, su enfoque endógeno, como factor relevante en su accionar que la diferencia de las demás políticas públicas. De la misma forma, la política exterior necesariamente responde a objetivos y metas direccionadas desde el ejecutivo, por lo que resulta imperativo enmarcar su análisis en una temporalidad específica.

Holsti (1995) llamó intereses centrales a aquellos que sustentan la existencia del Estado como tal. Por su parte, Schwarzenberger (1960) designó a estos como intereses permanentes, afirmando un objetivo central: el mantenimiento de la soberanía exterior.

Los intereses básicos centrales de todos los Estados se podrían aglutinar en tres: primeramente, asegurar la sobrevivencia del Estado, protegiendo su integridad territorial y la vida de sus ciudadanos. Segundo, promover el bienestar económico de sus habitantes. Por último, garantizar la autodeterminación nacional, asegurar el sistema gubernamental del país y la conducción de los asuntos internos.

Así, este trabajo se centra en los objetivos de la política exterior colombiana en el período 2002-2018, entendiendo que las dinámicas de interacción con el exterior se transformaron según los mandatarios de turno. Los marcados cambios durante cada presidencia analizada dan cuenta de lo dependiente que es la directriz del ejecutivo en la política exterior colombiana.

**POLÍTICA EXTERIOR DURANTE LOS
GOBIERNOS DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ**

**Internacionalización del conflicto armado
interno: la profundización del bilateralismo**

El proceso de incluir a actores internacionales en el desarrollo del conflicto armado interno colombiano ha sido estudiado por varios autores. Principalmente resaltan dos corrientes, por un lado, la de Carvajal y Pardo (2002), quienes consideran que la internacionalización del conflicto armado colombiano (que ellos remontan al gobierno de Ernesto Samper) es una reacción

de la comunidad internacional motivada por los abusos al derecho internacional humanitario (DIH) y a las graves violaciones de derechos humanos que cada vez eran más difíciles de ocultar (o justificar) ante un mundo preocupado por su protección. En otras palabras, el *spill over* de la violencia producida por el conflicto y su afectación a los países fronterizos, le otorgó visos internacionales despojándolo del exclusivo impacto endógeno. Ramírez (2006) también se aproxima a esta visión de la internacionalización, y asume que la globalización y el cada vez más exitoso camino hacia la interdependencia entre los Estados, impulsaron al conflicto que ya empezaba a presentar notoriedad, tomando unos matices internacionales que difícilmente hubiera podido evadir.

Por otro lado, Borda (2007) cuestiona esta perspectiva y explica que este proceso debe entenderse más como una decisión explícita y autónoma del Estado y menos como un proceso ineluctable debido a las consecuencias del conflicto. En esa misma línea está Tickner (2007), quien llamó a este proceso “Intervención por invitación” y, en consonancia con Borda, consideró que esto fue posible porque el gobierno, de manera voluntaria, había “liderado una estrategia de intensa asociación con la potencia que ha tenido como objetivo principal la injerencia de Estados Unidos en la crisis interna del país en lo relacionado a la guerra contra las drogas y la insurgencia” (p. 93).

Cabe resaltar que, aunque la decisión de internacionalizar un conflicto es de tipo racional y voluntaria, esto no la hace inmune a resultados no planeados. Para el caso colombiano, las constantes presiones del gobierno nor-

teamericano ante la negociación con grupos paramilitares y a los escándalos de parapolítica que rodearon los gobiernos de Uribe Vélez lo demuestran.

Otros autores han expandido el entendimiento del fenómeno desde alguna de las perspectivas mencionadas, a manera de síntesis y descripción del proceso, o como un aspecto a estudiar dentro de la política exterior del expresidente Álvaro Uribe Vélez (Gutiérrez & Sánchez, 2006; Ramírez, 2006; Rojas, 2006; Von Oertel & Quintanar, 2010).

Uribe Vélez preservó en algunos aspectos la estrategia de internacionalización del conflicto del expresidente Pastrana (se hizo hincapié en la falta de institucionalidad de ciertos territorios como catalizador de la confrontación armada, tal como lo había venido haciendo el gobierno anterior, y se mantuvo a Luis Alberto Moreno como embajador de Colombia en Washington). No obstante, hubo modificaciones sustanciales, como la pretensión de despolitizar el conflicto (llamando a los grupos subversivos “narcoterroristas” y negando la existencia de un conflicto armado interno) y la inclusión de la confrontación interna dentro del contexto de la guerra contra las drogas, aprovechando con inusitado éxito la coyuntura internacional que se presentaba en el momento debido a los atentados del 9-11 y a la cruzada internacional contra el terrorismo emprendida por los Estados Unidos al mando de George Bush (Borda, 2007; Tickner, 2007; Quintanar & Von Oertel, 2010).

La profundización de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, tuvo amplios incentivos colombianos, como la ampliación

del pacto de extradición y el levantamiento a toda restricción para la fumigación de cultivos con glifosato, al tiempo que se expandía el área permitida y se intensificaba la concentración del químico. Uribe logró que Estados Unidos incluyera a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Farc, el Ejército de Liberación Nacional, ELN, y las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, en su lista de grupos terroristas, alineándose al conflicto con la cruzada internacional contra el terrorismo que emprendía el gobierno norteamericano (Quintanar & Von Oertel, 2010).

Los informes optimistas del Departamento de Estado estadounidense con respecto a los resultados de las políticas antidrogas en Colombia durante el 2003 y el 2005, dan cuenta de las buenas relaciones que existían entre ambos países. Estados Unidos aportó al país \$4.000.000.000 USD en ayuda militar, económica y social que fue direccionada principalmente a fortalecer la presencia institucional del Estado y a la Política de Seguridad Democrática de Uribe (Tickner, 2007). El Plan Colombia y el Plan Patriota fueron diseñados con un nivel de injerencia altísimo por parte de los estamentos militares estadounidenses. Prueba de ello fue que el número de soldados norteamericanos que podían permanecer en Colombia, para apoyar la lucha contrainsurgente, aumentó en un 75% tan solo en unos pocos años (Forero, 2004).

Aun así, las relaciones asimétricas existentes entre Colombia y Estados Unidos se hicieron evidentes con el tiempo: la Ley de Justicia y Paz fue duramente criticada desde Washington, y desde el Palacio de Nariño hubo la necesidad de amenazar con la extradición

(que luego se cumpliría para 14 cabecillas) a aquellos que incumplieran con lo pactado (*Semana*, 2006).

En el ámbito militar, la dependencia fue aún más profunda, los radares y satélites a través de los cuales se hizo inteligencia y contra-terrorismo, fueron brindados por el gobierno estadounidense lo que dejó al país en condiciones de dependencia extrema. Además, funcionarios que, por lo general, no tendrían que someter ante Washington los lineamientos de su cartera viajaban constantemente a Estados Unidos para debatir las decisiones y directrices internas (Tickner, 2007).

En momentos en los que la situación doméstica colombiana era opacada por la escalada de violencia en Medio Oriente y las alertas por los atentados terroristas en Occidente, el gobierno fue capaz, a través del *lobby* hecho por la Embajada de Colombia en Washington, de sostener la ayuda internacional y la cooperación americana. La magnitud de la cooperación estadounidense en Colombia solo era superada en personal y financiamiento por la Embajada norteamericana en Irak, un país en el que Estados Unidos llevaba a cabo una incursión militar (Bouvier, 2014). El nombramiento de Andrés Pastrana como embajador también puede observarse como una manera de consolidar los lazos diplomáticos y alinearse a las políticas de Washington.

La fructífera relación en términos militares también se trasladó a los vínculos comerciales de Colombia: el *Andean Trade Preferences Act*, Atpa, fue renovado a partir de la constante referencia a la lucha contra el narcotráfico y el buen trabajo que había hecho Colombia,

sumado a los beneficios que un acuerdo como este podría traer a las políticas de seguridad interna (Vieira, 2011).

La cooperación con Estados Unidos en materia de seguridad implicaba necesariamente el fortalecimiento del ejército colombiano. Debido a que algunas zonas afectadas por el conflicto eran fronterizas, se militarizaron varios linderos cercanos a los vecinos, lo que condujo a una desconfianza importante entre los países de la región. Además, actitudes internacionales adoptadas por el gobierno colombiano, como el apoyo a la incursión militar en Irak mientras ningún otro país de Suramérica lo hizo, aumentaron el clima de tensión e inestabilidad con la región (González & Godoy, 2007).

El único aspecto en el que la política exterior de Colombia se distanció de las directrices de Estados Unidos fue en el tratamiento del tema de los derechos humanos en la ONU. Colombia, a partir del 2004, se abstuvo de votar en todas las resoluciones condenatorias hacia Estados violadores del tema. Esta abstención tenía dos objetivos: por un lado, evitar que en el futuro se le cuestionara por su actuación interna y, en caso de que así fuera, tener aliados que lo defendieran en gratitud por no haber apoyado las resoluciones en cuestión. Por otra parte, mantener activos los lazos con Estados

Unidos y evitar pugnas al favorecer la abstención en resoluciones en las que Washington usualmente votaba en contra (Borda, 2004).

La imagen que Colombia proyectaba llegó a tener tal raigambre que, tan solo durante su primer año, Uribe realizó tres visitas a la Casa Blanca y a comienzos de 2003, “el subsecretario asistente para el Hemisferio Occidental del Departamento de Estado (...) se refirió al primer mandatario colombiano como el “Tony Blair” de América Latina” (Tickner & Zabludovsky, 2003).

Así las cosas, es posible observar que la estrategia de internacionalización del conflicto, durante los gobiernos de Uribe, tuvo un éxito notable en cuanto a la capacidad para incluir a Estados Unidos en la lucha, pero falló a la hora de justificar el apoyo a su labor entre los países de la región. Paradójicamente, uno de los presidentes más populares que había tenido Colombia durante toda su historia, era incapaz de extrapolar hacia sus vecinos el poder de convocatoria que lo caracterizaba entre la población. Más paradójico aún resultaba que su fracaso era prácticamente el mismo de su éxito interno: la exacerbación de la violencia como elemento desestabilizador y la subsecuente securitización¹ de la política exterior (González, Galeano, Trejos, 2015; KAS, 2011; Pastrana y Vera, 2012; Rojas, 2006).

¹ Para el presente trabajo se entenderá por securitización a aquel proceso mediante el cual “(...) toda la política exterior se subordina a las necesidades y exigencias de la política o doctrina de seguridad nacional” (González, 2011, p. 21). Sobre esa misma línea, Buzan, Weaver y de Wilde (1998) consideran que la securitización sucede cuando “una cuestión, presentada como una amenaza existencial hacia determinados objetos de referencia, justifica el uso de medidas extraordinarias para solucionarla”. De esta forma, la securitización de la política exterior en el caso colombiano fue funcional al gobierno de Uribe para legitimar políticamente sus actuaciones internas en el marco del conflicto armado (Carvajal, 2006).

Relaciones regionales en los gobiernos de Uribe Vélez: la dicotomía Washington-Latinoamérica

Con respecto a la región latinoamericana, ya ha sido esbozado el hecho de que la cercana relación entre Colombia y Estados Unidos produjo fisuras y un clima de desconfianza entre los países latinoamericanos. Sin embargo, no puede afirmarse que la intención primaria de Uribe era distanciarse de la región. Prueba de lo anterior son las comisiones fronterizas, creadas luego de la ampliación del pie de fuerza en las zonas de frontera producto de numerosas reuniones entre autoridades bilaterales (doce con Venezuela, diez con Ecuador, ocho con Brasil, seis con Panamá y cinco con Perú). Al menos durante su primer cuatrienio, Uribe pretendió incluir en su política de seguridad a los países vecinos, desarrollando esfuerzos para conseguir que esos gobiernos reconocieran a las organizaciones armadas colombianas como terroristas. Aunque Brasil, Ecuador y Venezuela se negaron a efectuar tal reconocimiento, en Centroamérica fue posible. Además, con Perú y Panamá se alcanzaron acuerdos específicos para aumentar la presencia policial en la frontera, combatir el contrabando de armas y fortalecer el control sobre el contrabando de estupefacientes en los ríos comunes y en el espacio aéreo. Ramírez (2006) asegura que, aún con los países con los que se podían esperar mayores diferencias como Brasil, Venezuela y Ecuador, se lograron durante los primeros años del gobierno acercamientos diplomáticos importantes.

Con Venezuela también hubo interesantes acercamientos. La cancelación de una compra de tanques que pretendía hacer el gobierno colombiano, o la destitución del general Martín Orlando —que no era del agrado de Hugo Chávez—, fueron dos ejemplos destacados. En contrapartida, Chávez llegó a aceptar en uno de sus discursos que no apoyaba a ningún grupo armado, refiriéndose explícitamente a las Farc y al ELN. En ese contexto, se dieron reuniones de alto nivel entre los ministros de defensa de ambos Estados, para colaborar en el intercambio de información y la seguridad bilateral.

Sin embargo, los años traerían inestabilidad a la relación entre Colombia y los países vecinos. Mientras se lograba un avance prolífico en la cooperación vecinal, la retórica oficial de negación del conflicto causó que los países prefirieran alejarse de cualquier intromisión en las dinámicas de violencia en Colombia. Los cambios políticos de la región (principalmente Rafael Correa en Ecuador y Evo Morales en Bolivia) durante el segundo mandato de Álvaro Uribe, coincidieron con el proyecto bolivariano en Venezuela y la profundizaron del discurso antiimperialista que traería consigo un distanciamiento acelerado de estos países con Colombia, considerado como una herramienta norteamericana (González & Godoy, 2007).

Eventos de gran envergadura como la crisis fronteriza con Ecuador, debido al bombardeo contra alias Raúl Reyes² en el lado ecuatoriano de la frontera y la fumigación con glifosato en el límite binacional, terminaron

² Luis Édgar Devia, alias Raúl Reyes, era miembro del secretariado de las Farc y portavoz del Bloque Sur. Murió en Ecuador producto de un ataque del ejército. Desde Quito se alegó una violación a la soberanía ecuatoriana, lo que produjo un amplio pleito diplomático.

por destruir la poca confianza que podía existir en las relaciones vecinales. Mientras Uribe optó por defender la actuación de las fuerzas militares, Venezuela cerró su embajada en el país y Ecuador cortó definitivamente relaciones con Colombia, las cuales solo se reactivarían con la llegada de Juan Manuel Santos a la Casa de Nariño. Rafael Correa decidió llevar el caso hasta la Corte Internacional de Justicia, a partir de ahí el gobierno de Uribe tendría problemas para reactivar la relación con otros países de la región (Montúfar, 2008).

A nivel institucional, Colombia se vio relegado en escenarios como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) luego de intentar la ratificación del TLC con Estados Unidos de manera unilateral. Sin embargo, la CAN fue la que mantuvo activo el comercio con Venezuela durante los momentos de tensión y durante el mandato de Lucio Gutiérrez gestionó la cooperación económica entre Colombia y Ecuador. Tal como afirma Bermúdez (2014), la desconfianza que se gestó durante los gobiernos de Uribe fue un impedimento para consolidar iniciativas regionales de relevancia, o al menos no permitieron la inclusión de Colombia en estos grandes proyectos.

A pesar de que el expresidente Uribe sí realizó esfuerzos importantes por acercarse a la región, en un contexto de cambios políticos regionales enmarcados en lo que se denominó un “giro a la izquierda” con efectos importantes debido a la concepción antiimperialista de la misma³, resultaba poco probable que Colombia pudiera, al mismo tiempo, solidificar las relaciones vecinales,

y profundizar la relación con Estados Unidos. Uribe privilegió la “relación especial” con Estados Unidos en desmedro de las relaciones con la región debido a que la presencia de Washington en el conflicto resultaba funcional para la consecución de la política de seguridad democrática.

Servicio Exterior durante los gobiernos de Uribe Vélez: entre la domesticación de la política exterior y el deterioro institucional

La securitización de la política exterior colombiana tocó al cuerpo diplomático, el cual debió redireccionar sus funciones y su enfoque para ir acorde con los direccionamientos entregados desde la Presidencia (Tickner, 2007). No obstante, afirmar que solo la figura de Uribe fue la culpable de la poca profesionalización del servicio exterior del país soslayaría el hecho de que fue apenas en el 2001 cuando la Sentencia C-292/01 determinó que el 20% del “total de cargos de Embajador debían ser exclusivos de funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular a medida que se presentasen las vacantes”.

No es casualidad que el diagnóstico de la política exterior, hecho en 2002, haya puesto de relieve la carencia de profesionalización y la poca autonomía de la política exterior al depender más del funcionario de turno que de directrices estatales (Ardila, Cardona & Tickner, 2002). En 2007, el 72% de los funcionarios de la Cancillería respondían a nombramientos políticos. Si bien esto es un 8% más de lo que la ley estipula, no muestra una voluntad política fuerte de profesionalizar el servicio.

³ Para ampliar esto se recomienda leer a Levitsky y Roberts (2011).

Aun así, eso no puede ser una excusa para evadir la debilidad institucional que vivió el Ministerio de Relaciones Exteriores y la subordinación que existió entre la Cancillería y la Presidencia a la hora de direccionar el comportamiento del país ante el sistema internacional. Lo anterior se hace evidente, por ejemplo, en la descoordinación existente entre la entonces canciller Carolina Barco y el expresidente Uribe en la decisión de apoyar a Washington en la incursión militar en Irak durante el 2003. Mientras que Barco firmó una declaración conjunta con los países No Alineados en febrero de ese año en la que se expresaba el rechazo a cualquier incursión armada de Estados Unidos a Irak (*El Tiempo*, 2003), más tarde Uribe manifestaría que el país ofrece su apoyo a Washington debido a la “especial relación” que poseían ambos países y a la necesidad de contribuir a cualquier esfuerzo de lucha contra el terrorismo (*Semana*, 2003). La decisión presidencial prevaleció y eso quedó claro en la defensa que luego haría Barco ante el Senado del apoyo ofrecido a Estados Unidos (*El Tiempo*, 2004).

Con respecto a la región, la “diplomacia del micrófono” le quitó margen de acción a la Cancillería. Era complicado predecir el rumbo de las situaciones y de los climas de tensión si los mismos presidentes eran quienes públicamente insultaban y tomaban decisiones sobre la política exterior del país. Esta situación fue aprovechada por los medios de comunicación y redujo en la opinión pública el rol que jugaba el Servicio Exterior para solventar las situaciones internacionales (Fermín, 2012). En otras palabras, la política exterior se instrumentalizó en el territorio nacional y se instituyó como

una manera de hacer política (Pastrana & Vera, 2011).

De esta situación se desprende lo que algunos autores llaman la “domesticación” de la política exterior colombiana (Pastrana & Vera, 2011; Rojas, 2006; Tickner, 2007), haciendo referencia al hecho de que la política exterior parecía emular los vaivenes de la política doméstica y no actuó regularmente con la autonomía e independencia que suele caracterizarla. El hecho de que durante el primer año de gobierno de Uribe se cerraran 14 embajadas y 10 consulados con el fin de ahorrar \$20.000.000.000 para la consolidación de la política de seguridad democrática (*El Tiempo*, 2002) demuestra que la representación exterior del país dependía, en gran manera, de la situación política nacional. A partir de ese momento, Colombia tendría menos embajadas en Europa (Grecia, República Checa, Hungría, Rumania y Finlandia), el Caribe (Belice, Barbados, Trinidad y Tobago, Guyana y Haití), Asia y Oceanía (Australia e Indonesia) y África y Medio Oriente (Marruecos e Irán). Por su parte, consulados de relativa importancia como Vancouver, Barquisimeto, Monterrey y Múnich desaparecieron por motivo del recorte de presupuesto (*El Tiempo*, 2002).

Lo anterior explica por qué en 2008 el país no tenía ninguna embajada en Oceanía y solo seis en Asia, justo en momentos en los que en este continente se consolidaban actores de relevancia mundial como China o India. Además, ese proceso de domesticación de la política exterior, también resulta ilustrativo para entender el porqué del letargo de Colombia a la hora de entablar relaciones con Asia-Pacífico, mientras países como Perú, Chile y México ya

pertenecían al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (Apec por sus siglas en inglés) y estuvieron buscando el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés) (Roldán y Pérez, 2011).

En la Tabla que se presenta a continuación se observa cómo, con la excepción de Japón, Colombia subvaloró sus posibilidades de en-

tendimiento con la región. Países del tamaño y la importancia de China solo tenían cuatro funcionarios y entre ellos solo uno perteneciente a la carrera diplomática. La India solo la supera por un funcionario más, y Corea del Sur, siendo un epicentro de tecnología y desarrollo económico, únicamente contaba con dos funcionarios.

Tabla 1
Discriminación de personal de algunas embajadas

País	No. Funcionarios de Carrera Diplomática	No. Total de funcionarios	Perfil del embajador
Corea del Sur	1	2	General (r) del ejército
India	1	5	Sin información
Japón	2	12	Comerciante
Malasia	1	4	Político
República Popular China	1	4	Ex funcionario Proexport

Fuente: Debate de Control Político, Juan Manuel Galán.

El estado de la diplomacia durante los gobiernos de Uribe solo refuerza lo que se había observado en los demás procesos: el objetivo principal del gobierno era mantener una fuerte sociedad con Estados Unidos así fuera necesario sacrificar las relaciones con la región y el resto del mundo.

Asimismo, durante el gobierno de Uribe, también resultaron ubicados en puestos importantes en el exterior personajes ampliamente cuestionados. Ejemplos serían el exgobernador del Cauca Juan José Chaux, quien fue nombrado como embajador en República Dominicana; no obstante, tuvo que renunciar en el 2008 cuando se hizo pública su alianza con

membros de las AUC para llegar al Congreso y, posteriormente, para promover grupos paramilitares en el Cauca (*El País*, 2008). Apenas un año después, el general (r) del ejército Mario Montoya fue nombrado embajador en este mismo país, mientras era acusado de haber forjado vínculos con paramilitares en medio del conflicto y de haber violado múltiples derechos humanos en medio de operaciones como la Operación Mariscal y la Operación Orión (*Verdad Abierta*, 2009; *El País*, 2012).

En 2005, el embajador de Colombia ante Chile, Salvador Arana, renunció luego que el entonces representante a la Cámara Gustavo Petro, denunciara la participación del exgo-

bernador de Sucre en la conformación de grupos de autodefensas en su departamento, así mismo, su participación en el asesinato del alcalde del Roble, Eduardo León (Caracol Radio, 2005). Arana fue capturado en 2008.

En un caso similar, el entonces cónsul en Milán, Jorge Noguera, tuvo que renunciar para responder por acusaciones de concierto para delinquir y homicidio agravado mientras se encontraba en la dirección del extinto Departamento Administrativo de Seguridad, DAS. Noguera fue capturado en 2007 y se ha documentado que en varias ocasiones puso la institución de seguridad al servicio de las AUC (*Semana*, 2008). Por último, resalta el caso de Sabas Pretelt, también envuelto en el escándalo de la parapolítica, quien se desempeñó como embajador en Chipre, Malta, San Marino, Grecia e Italia. Este copioso número de casos es una muestra del deterioro institucional del servicio exterior durante los dos gobiernos de Uribe Vélez y de la instrumentalización de esta entidad para favorecer los intereses políticos del ejecutivo.

Así las cosas, es posible afirmar que la cooperación militar y económica de los Estados Unidos eclipsó, por completo, el resto de espacios de actuación. Europa no fue la excepción, siendo vista con pocos ánimos luego de que rechazara en reiteradas ocasiones el militarismo con el que se abordaba el conflicto interno. Además, se notó en el gobierno de Uribe una intención por no perder los lazos con los gobiernos regionales, pero su discurso priorizando la seguridad en el marco del conflicto y el contexto político regional impidieron la consolidación de este objetivo.

La diplomacia colombiana fue muy exitosa para atraer a Estados Unidos en momentos

en los que su atención se centraba en otras regiones del mundo, pero bastante infructuosa para evitar que esa relación se tomara todos los escenarios de la política exterior colombiana. Asimismo, la figura de Uribe Vélez copó los espacios de la Cancillería y permitió un deterioro institucional demostrado en un amplio abanico de casos de renuncias de embajadores y cónsules debido a sus deudas con la justicia, y al poco espacio que tuvo esta institución para delinear la política exterior que, en estos años, priorizó el fortalecimiento de la política de seguridad democrática ante cualquier otro objetivo.

JUAN MANUEL SANTOS Y SU POLÍTICA EXTERIOR: CAMBIOS Y CONTINUIDADES

De la internacionalización del conflicto armado hacia la internacionalización de la paz

En 2010 el presidente asumió las riendas de la nación, y desde el primer momento empezó a virar el timón de la política exterior colombiana hacia un aperturismo progresivo. Declaró que “Colombia está llamada a jugar un papel muy relevante en los nuevos espacios globales, y aspiramos asumir el liderazgo que nos corresponde en los escenarios internacionales” (Santos Calderón, 2010).

Santos intentó desecuritizar la política exterior y dio espacio a nuevos temas, como los derechos humanos, el cambio climático y la seguridad energética (Arroyave, 2012; Flandes, 2012; Rodríguez Pinzón, 2017). Sin embargo, la seguridad y el terrorismo siguieron siendo centrales. La búsqueda de la paz representó un cambio, y la aceptación del conflicto armado

interno permitió un trabajo de negociación y la búsqueda de una salida negociada al mismo.

Durante las últimas décadas el conflicto colombiano tuvo repercusiones en el plano mundial, lo que permitió un proceso de internacionalización del mismo. Fenómenos como el narcotráfico, los actores armados participando en el tráfico internacional de armas, las violaciones al derecho internacional humanitario, DIH, y la localización de guerrillas en las fronteras, volvieron inevitable la participación de Estados y organismos internacionales. Se hace evidente que un enfoque puramente militar no es suficiente. Como lo nota Surace (2006), la firma de un acuerdo, más allá de cesar las hostilidades, debe intentar subsanar las causas estructurales del conflicto que han generado un sistema político, económico y político que propende a la desigualdad y la exclusión.

La Unión Europea y Estados Unidos han representado un 42% de las donaciones destinadas al cumplimiento de los acuerdos. De igual manera, existen diversas fuentes de financiamiento para el posacuerdo, como el Fondo para el Posconflicto del Banco Mundial, el de la Unión Europea y el de Colombia Sostenible, del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, para poder llevar a cabo los proyectos de construcción de paz (*Semana*, 2015).

La Unión Europea ha destinado ayuda en tres dimensiones: el diálogo político, la política comercial y la cooperación para el desarrollo (*El Heraldo*, 2018); la cooperación bilateral, tanto con la Unión Europea, como con algunos de sus Estados miembros, se ha mostrado de vital importancia para Colombia.

Así mismo, se han propuesto tres proyectos generales para el posconflicto, encaminados

a impulsar los procesos de reincorporación, desminado humanitario y consolidación de la paz en los territorios (Caracol Radio, 2018). Adicionalmente, proyectos como el dirigido por Ayuda Popular Noruega, APN, enfocado en el desminado y los aportes que Países Bajos e Italia han hecho, ascienden a un monto cercano a los 1,5 millones de euros (*El Heraldo*, 2018). Además, a través del Fondo de Confianza de la UE “con una inversión de 3,7 millones de euros para proyectos de desarrollo rural, gobernanza de los territorios y acciones culturales, además de un proyecto de 4 millones de euros a implementarse en los departamentos de Nariño, Cauca y Guaviare” (*El Heraldo*, 2018).

La vuelta a Latinoamérica y nuevos espacios de actuación

Durante la era Santos, la normalización de las relaciones económicas y diplomáticas con Venezuela y Ecuador se erigió como una prioridad. En esa misma línea, se planteó una política exterior con miras a multiplicar la presencia diplomática en el exterior y profundizar las relaciones bilaterales, presentando al país como “puente”, “articulador” o “mediador” en la región. La nueva política apuntó a consolidar la inserción en los escenarios regionales, multilaterales y globales (Departamento Nacional de Planeación, 2011; Tassara, 2015). Se observa que se exhibió como prioridad el acercamiento a América Latina, participando en las dinámicas regionales e incluso buscando establecer y fortalecer relaciones con Estados extrarregionales (Bermúdez Torres, 2013; González Parías, Mesa Bedoya & Londoño Ossa, 2016; Santos Calderón, 2010). Este

acercamiento, además, estuvo influenciado por las pretensiones internas del expresidente Santos, quien buscaba lograr un acuerdo con las Farc mediado por países como Venezuela, Cuba y Ecuador.

En efecto, se evidencia una orientación enmarcada en un *réspice varia et trutabilia* (Uribe Villa, 2011), es decir, una política más flexible y diversificada en función de coyunturas cambiantes y mucho más enfocada en temas, problemas y agendas, que en países o polos. En ese contexto, se puede interpretar la búsqueda exitosa de Colombia de lograr su aceptación como miembro permanente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Oede, y como socio global de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, Otán.

El ingreso de Colombia a la Oede está dirigido a consolidar la inserción en escenarios multilaterales y globales. Además, esto consolida la proyección de Colombia como país bisagra entre el Norte y el Sur del planeta y como puente entre Norteamérica y Suramérica. También es el acceso a una valiosa fuente de análisis y datos estadísticos, lo que permitiría consolidar su protagonismo en los foros internacionales en materia de políticas socioeconómicas y compartir sus éxitos en algunas áreas de gobierno. Sin embargo, la principal ganancia para Colombia es encontrarse dentro del club de buenas prácticas que revisa periódicamente sus políticas e instituciones económicas. Los Estados miembros se comprometen a respetar las normas internas y varios estándares internacionales, así como mantener un sólido marco legal e institucional en lo referente a sus políticas económicas, sociales y fiscales.

El acuerdo de la Otán puede considerarse como la extensión natural de las relaciones latinoamericanas por las cuales propugna el acuerdo. Para Colombia, una expectativa natural dada su cercanía con los Estados Unidos. La reciprocidad del acuerdo se evidencia en que Colombia esté en capacidad de proveer experiencia en el combate contra el narcotráfico y el terrorismo a cambio de recibir inteligencia y una oportunidad de fortalecer las operaciones humanitarias y el robustecimiento del ejército. Siguiendo a Sánchez Nieto (2014), el acuerdo es el reconocimiento manifiesto de la necesidad internacional de luchar, de manera conjunta, contra delitos que ya no se contienen en una sola frontera. Aun así, como menciona Vidarte (2018), además de causar suspicacias entre algunos vecinos, este acuerdo podría no ser necesariamente un mérito teniendo en cuenta que la organización intervino ilegalmente en Afganistán en 2001, y que países altamente inestables como Pakistán e Irak también están en la misma posición.

Como lo señala Tickner (2018), los temas involucrados en la cooperación a los que el país tendrá acceso en la Otán incluyen ciberseguridad, seguridad marítima, terrorismo, crimen organizado, apoyo a la construcción de paz y seguridad, incluyendo el desminado e interoperabilidad con las fuerzas armadas de países miembros de la Otán, con miras a facilitar la participación en misiones de paz de la ONU.

Cabe resaltar en este punto, el reconocimiento que hizo al Estado palestino los últimos días de su mandato. Si bien es cierto que, como menciona Mesa (2018), Colombia era el único país de Suramérica que no había dado este paso, una decisión de tal envergadura a pocos

días de posesionarse Iván Duque podría entenderse como una acción propia de un Nobel de Paz con aspiraciones futuras, en escenarios de mediación y como un exportador de experiencias exitosas en torno a la paz. No obstante, es innegable la pertinencia de una decisión pendiente, con lo cual se ratificó la mirada global y abierta de la política exterior nacional, instituida durante sus dos cuatrienios.

Cambios y continuidades en el Servicio Exterior

La Presidencia y la Cancillería decidieron proyectar una administración burocrática relativamente racional (Pastrana & Vera, 2012). Se evidencia en dos variables: el incremento de la representación colombiana en el exterior a través de sus misiones diplomáticas⁴, y el incremento presupuestal de la Cancillería.

En cuanto a las misiones diplomáticas, como se ve en la Tabla 1, se han incrementado en ochenta en el transcurso de diez años. Las alianzas establecidas presentan una gran diversidad. Es notorio el énfasis hacia las economías emergentes y la coincidencia entre las dinámicas del comercio y las acciones diplomáticas del país. Además la diversificación de socios comerciales y la negociación de acuerdos económicos se han dinamizado de forma significativa. Tal ha sido la dinámica del comercio internacional durante la administración de Santos Calderón, que directamente las acciones de política exterior incrementaron las posibilidades de acercarse a nuevos mercados o de consolidar sus

lazos con algunos ya existentes (Vargas-Alzate, Sosa & Rodríguez-Ríos, 2012; Flandes, 2012; Pastrana & Vera, 2012).

Tabla 2
Número de misiones diplomáticas
2008-2018

2008	2018
44 embajadas	59 embajadas
85 consulados	148 consulados*
4 delegaciones	5 delegaciones

Fuente: Función Pública, 2018; Girón Duarte & Coy Granados, 2011.

* Discriminado en 109 consulados y 39 consulados honorarios

De esta forma se busca continuidad, desarrollando en forma pragmática la “opción Pacífico”. Se fortalecieron los vínculos económicos con Chile y Perú. Es posible observar un interés en materializar el liderazgo internacional de Colombia sin afectar negativamente otros intereses clave como la cooperación militar con EE.UU. y la diversificación comercial y política, que además de áreas como Europa y Asia-Pacífico, incluye a los países árabes.

Como se evidencia en la Tabla 2, la variación más grande de embajadas se observó en Asia, con un aumento de ocho embajadas en nueve años. Esto es evidencia de una lógica en el accionar del aparato diplomático colombiano con los lineamientos de política exterior que, según el Ministerio de Relaciones Exteriores (2017b), debe afianzar las relacio-

⁴ Embajadas, consulados, consulados honorarios y delegaciones.

nes y consolidar las estrategias regionales con Asia-Pacífico.

La Alianza del Pacífico juega un papel fundamental, al erigirse como una plataforma de articulación política, integración económica y proyección con énfasis en la región Asia-Pacífico, y como un espacio de acercamiento a la Apec. Desde 1995, Colombia solicitó formalmente su ingreso al foro, y esto se ha convertido en un punto focal de la inserción en dicha zona del planeta. Los beneficios económicos que este foro ofrece son importantes, en la medida en que su objetivo principal es la interconexión profunda de las economías de ambas orillas del Pacífico (Alianza del Pacífico, 2017; Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017a; Velosa Porras, 2012a).

Tabla 3
Distribución geográfica de las embajadas
2008-2018

Año / Región	2008	2018
América	20	22
Europa	14	16
Asia	6	14
África	4	6
Oceanía	0	1

Fuente: Función Pública, 2018; Girón Duarte & Coy Granados, 2011.

Con respecto a la asignación presupuestal, se observa un aumento de \$182.000.000.000

aproximadamente⁵ entre el 2010 y el 2017. El momento de incremento más destacado fue el período 2015-2017 con un incremento de \$76.000.000.000⁶ en una sola vigencia fiscal.

El proceso de fortalecimiento institucional y la adquisición de mayor autonomía relativa, fueron claves para una Cancillería que antes se limitaba a secundar las posiciones presidenciales frente al entorno regional y mundial. Al considerar el plan de mejoramiento institucional y el leve aumento del presupuesto general del Ministerio, es posible hallar, siguiendo a Pastrana y Vera (2012), una intención mancomunada de aumentar la proporcionalidad entre los nuevos objetivos amplios de la política exterior y las capacidades institucionales de tipo financiero, físico y técnico, si bien con grandes limitaciones dada la composición mayoritaria del gasto ministerial.

Colombia presentó un nuevo rol en su inserción internacional, abandonando el aislamiento y pasando a una política activa en la cual la diplomacia económica resultó prioritaria. Esta nueva diplomacia se orienta a atraer inversión extranjera y a cooperar con un marco jurídico que brinde seguridad al inversionista extranjero (Ardila, 2012).

Se podría afirmar que el expresidente Santos procuró establecer intereses y objetivos internos del Estado que solo se podrán consolidar mediante una inserción más sólida del país en el orden global, en su objetivo por consolidarse como potencia regional.

⁵ \$181.942.574.183 exactamente.

⁶ \$76.348.230.000 exactamente.

Figura 1
Evolución de la asignación presupuestal del Ministerio
de Relaciones Exteriores, 2010-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de los decretos de liquidación del Presupuesto General de la Nación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público entre el 2009 y el 2017.

Santos logró, durante gran parte de su mandato, sin grandes dificultades internas y con gran éxito externo, escapar del monolitismo de la seguridad y avanzar hacia la diversificación de la agenda, el multilateralismo y la cooperación internacional (Sánchez & Monroy, 2012; Sannín Fonnegra, 2012).

Varios estudiosos han coincidido en resaltar tres puntos críticos de lo que históricamente ha sido la política exterior colombiana (Bermúdez Torres, 2013; Ruiz Vázquez, 2012). Primero, inconulta con los actores de la sociedad; segundo, erigirse como una política de gobierno y no de Estado (Arroyave Quintero, 2012) y tercero la sujeción a los Estados Unidos

que ha conducido a un distanciamiento con aliados. Incuestionablemente, son aspectos que deberán corregirse.

En cuanto al Servicio Diplomático y Consular, el panorama global advierte cuatro falencias: una institucionalización limitada, baja profesionalización de los funcionarios tanto de carrera como de libre nombramiento y remoción, estrecha condición de la infraestructura y escasa autonomía del Sistema de Política Exterior frente al Ejecutivo.

A pesar de los intentos de la excanciller por revitalizarla, la debilidad del cuerpo diplomático persiste y lo hace ineficiente para adelantar una labor internacional profesional.

Claro ejemplo de lo anterior son el nombramiento de un presentador de televisión como embajador en México⁷ y, por supuesto, el sostenimiento en sus cargos de algunos embajadores nombrados durante los mandatos de Uribe y que tienen cuestionamientos jurídicos.

Es de vital importancia, sin embargo, destacar el nombramiento de Camilo Reyes en julio del 2017 como embajador ante los Estados Unidos, dado que es la primera vez que un embajador de carrera llega a la embajada más importante para Colombia, lo que representó un importante avance para el servicio diplomático profesional y un paso en la dirección general que se pretendía.

Existen vacíos, como el precario debate público y la falta de formación y comprensión alrededor de la política internacional por parte de los medios de comunicación y los ciudadanos. Tampoco se ha desistido de utilizar el Servicio Exterior como herramienta para pagar apoyos políticos utilizando el inadecuado marco legal vigente que autoriza al Presidente a nombrar a discreción embajadores sin considerar su preparación, legitimidad o idoneidad.

El diseño de la política exterior no solo puede estar enfocado en los resultados que se quieren obtener, ni en las necesidades coyunturales internas, sino en construir los lineamientos con base en los intereses establecidos a partir de la identidad que tiene el país; lo anterior se debe consolidar a partir de una precisión de los objetivos y las estructuras culturales que permiten identificar una identidad cultural

propia y ajustada a la identidad nacional, la cual no sea exclusiva de unos grupos sociales ni políticos, sino que identifique a todos los colombianos (Granados Erazo, 2012; Pastrana & Vera, 2012; Ruiz Vázquez, 2012).

El proceso de diseño, formulación y ejecución de la política exterior posee las características de otras políticas públicas. Debería entonces evidenciar ciertas variables, tales como la participación de diferentes niveles de actores estatales y no estatales. De hecho, se suele considerar que la política exterior colombiana se formula de manera discrecional con un alto manejo personalista, y es deber de toda la ciudadanía exigir espacios donde se pueda participar de manera democrática en los procesos de toma de decisiones (Illera Correal, 2012).

En este sentido, el gobierno ha venido abriendo espacios de manera paulatina, de especial relevancia la Misión de Política Exterior⁸, donde se propone al gobierno la ruta a seguir. Cabe destacar que los grupos empresariales, agremiaciones sindicales, organizaciones de derechos humanos, comunidades indígenas e incluso las organizaciones guerrilleras, son algunos de los actores que tienen interacción con el contexto externo y cuyas actuaciones pueden incidir, tanto en la agenda externa como en la percepción que otros actores internacionales se hacen del país (Illera Correal, 2012).

Durante el último semestre, el gobierno Santos hizo siete nombramientos en embajadas. Lamentablemente, solo uno correspondió

⁷ José Gabriel Ortiz (*Semana*, 2010).

⁸ Bell, Gustavo *et al.* (2010). *Misión de política exterior de Colombia*.

a un embajador de carrera, Fernando Álzate en Ecuador. Los demás fueron en provisionalidad (en las embajadas de Australia⁹, Costa Rica¹⁰, Paraguay¹¹ y Egipto¹²).

CONCLUSIONES

Los dos gobiernos de Álvaro Uribe tuvieron como característica transversal una profunda domesticación de la política exterior. Lo anterior se vio reflejado en la estrategia de internacionalización del conflicto armado, que sirvió como instrumento para solidificar la política de seguridad democrática, dando como resultado una profundización de las relaciones con Estados Unidos, en detrimento de los vínculos políticos y comerciales con la región.

El aislamiento no se dio necesariamente por una decisión autónoma del ejecutivo. Es posible rastrear importantes intentos de acercamiento con los vecinos en lo referente a la consolidación de la presencia estatal en las fronteras y la lucha contra el narcotráfico. No obstante, el hecho de que el gobierno remarcará la seguridad como tema principal en medio de un contexto político regional que observaba en Washington a un actor hostil, el país fue observado con recelo y pese a los intentos del gobierno, terminó prácticamente apartado de los proyectos regionales. De igual forma, ante la dicotomía Washington-América Latina, privilegió la relación con el primero, debido

a las múltiples ayudas económicas y militares que, finalmente, contribuían a la consolidación del expresidente Uribe al interior del país y a cumplir con sus propósitos políticos.

Con respecto al Servicio Exterior, la Cancillería fue desdibujada como institución capaz de plantear el rumbo de la política exterior y dependió ampliamente de la voluntad política del ejecutivo. Prueba de ello se evidencia en los desacuerdos públicos entre la entonces canciller Carolina Barco y el expresidente Uribe. Así mismo, la domesticación de la política exterior alcanzó al Servicio Exterior. Es claro que varios de los representantes provenientes de las bases políticas de Uribe se vieron precisados a renunciar a su ejercicio debido a acusaciones de violaciones a derechos humanos, homicidios, conformación de grupos paramilitares y parapolítica (ver los casos de Salvador Arana, Sabas Pretelt, Jorge Noguera, Juan Chau, Mario Montoya, entre otros).

Por su parte, el expresidente Santos modificó la estrategia de internacionalización del conflicto y la dirigió más hacia una “internacionalización de la paz”, consistente en atraer a actores extranjeros como inversores en el proceso de modificación de las condiciones estructurales de violencia. Es de resaltar que esto abrió las puertas a diversos protagonistas del sistema internacional que antes habían sido recelosos con respecto a la relación cercana entre Estados Unidos y Colombia (Unión Europea, Venezuela, Ecuador, Cuba, entre otros).

⁹ Jaime Bueno Miranda, empresario ex director de KPMG.

¹⁰ Ricardo Lozano Forero, ex embajador ante Venezuela (cuota liberal).

¹¹ General (r) Javier Flórez.

¹² Alfonso Soria, ex encargado de negocios en la Embajada de Argelia.

En cuanto a la segunda variable analizada, precisamente el cambio en la estrategia de internacionalización del conflicto armado permitió que Colombia transformara su imagen internacional y se abrieran espacios de actuación en varios lugares en donde antes había decidido no participar. El aumento importante de misiones diplomáticas en el exterior es una muestra de esa apertura. Todo eso sin alejarse necesariamente de las directrices norteamericanas, y por eso el ingreso a la Ocdé y el acuerdo con la Otán podrían leerse como una manera de expandir los campos de acción sin desprenderse de la égida de Occidente.

Finalmente, en la tercera variable puede observarse una ambivalencia: mientras hubo claros intentos de fortalecer y profesionalizar el servicio exterior (aumento de presupuesto importante al Ministerio de Relaciones Exteriores, ampliación del número de cupos de la Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo, entre otras acciones), y una solidificación institucional de la Cancillería, los nombramientos en provisionalidad y la poca cantidad de diplomáticos de carrera ocupando cargos importantes, demuestran que este siguió siendo un espacio propicio para intercambiar favores políticos y que el país está lejos de un servicio exterior profesionalizado y alejado de las dinámicas clientelares.

REFERENCIAS

- Alianza del Pacífico. (2017). ¿Qué es la Alianza? Recuperado de <https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/>
- Arana, R. G.; David, H. G. & Rosero, L. F. T. (2015). Estados Unidos en la política exterior colombiana: ¿aliado incondicional?/Us in colombian foreign policy: are they a staunch ally? *Revista Económicas CUC*, 36(1), 43-56.
- Arboleda, L. (2017). Nuevo comisionado de paz: “hay que humanizar la implementación de los acuerdos”. *El Espectador*. Bogotá.
- Ardila, M. (2012). La transición internacional colombiana y la búsqueda de un nuevo rol frente a potencias regionales en Latinoamérica. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 643-658). Bogotá: Konrad Adenauer.
- Ardila, M.; Cardona, D. & Tickner, A. (2002). *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana* (1ª ed., p. 29). Bogotá: Fescol-Hanns Seidel Stiftung.
- Arroyave Quintero, M. (2012). Colombia en el ámbito multilateral: su papel actual en las organizaciones internacionales y frente al derecho internacional. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 429-445). Bogotá: Konrad Adenauer.
- Barreto Henriques, M. (2014). Los procesos de paz en Colombia y el rol de la comunidad internacional: ¿Crónica de un nacimiento anunciado? *Análisis Internacional*, 5 (2), 219-243.
- Bermúdez, C. (2013a). La política exterior colombiana en el marco de la integración latinoamericana. *Analecta Política*, 3(4), 67-91.
- Bermúdez, C. (2013b). Colombia en los recientes esfuerzos de integración regional latinoamericana. *Perspectiva Internacional*, 8(2), 62-89.
- Borda, S. (2007). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿La ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Colombia Internacional*, 65(1), pp. 66-89.
- Bouvier, V. (2014). *Colombia. La construcción de la paz en tiempos de guerra*. Bogotá, D.C.: Editorial Universidad del Rosario.

- Buzan, B.; Weaver, O. and de Wilde, J. (1998). *Security – A New Framework for Analysis*, Colorado: Lynne Rinner Publishers, Inc., Boulder.
- Calduch Cervera, R. (1994). *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Arecas.
- Caracol Radio. (25/08/2005). Renunció el embajador de Colombia en Chile, Salvador Arana. Caracol Radio. Bogotá.
- Caracol Radio. (25/01/2018). Aprueban €12 millones más para proyectos de posconflicto en Colombia. Caracol Radio. Bogotá.
- Carvajal, L. & Pardo, R. (2002). La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz. En M. Ardila; D. Cardona & A. Tickner, *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana* (1ª. ed.). Bogotá: Fescol-Hanns Seidel Stiftung.
- Carvajal, L. (2006). Tres años del gobierno Uribe (2002-2005): un análisis con base en conceptos dicotómicos de política exterior. *Oasis*, 11(1), 135-149.
- Corte Constitucional. (2001). Sentencia C-292/01. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Duarte García, J. (2012). La política exterior de Colombia con la Unión Europea: cambios y continuidades a partir de una nueva Colombia. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 339–355). Bogotá: Konrad Adenauer.
- El Heraldó*. (20/03/2018). Unión Europea, aliada del posconflicto colombiano. *El Heraldó*. Barranquilla.
- El País*. (15/09/2008). Renuncia embajador de Colombia Juan José Chaux. *El País*. Cali.
- El País*. (12/01/2012). General (r) Mario Montoya fue llamado a una nueva indagatoria. *El País*. Cali.
- El Tiempo*. (07/09/2002). Eliminan 14 embajadas y 10 consulados. *El Tiempo*. Bogotá.
- El Tiempo*. (20/04/2003). NOES a E.U. *El Tiempo*. Bogotá.
- El Tiempo*. (05/05/2004). Irak. *El Tiempo*. Bogotá.
- Flemes, D. (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 19–38). Bogotá: Konrad Adenauer.
- Forero, J. (11/10/2004). Congress Approves Doubling U.S. Troops in Colombia to 800. *The New York Times*. Bogotá.
- Forigua Rojas, E. (2012). Factores para la nueva ponderación política de Colombia en el sistema internacional. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 303–320). Bogotá: Konrad Adenauer.
- Función Pública. (2017). *Misiones de Colombia en el Exterior*. Bogotá.
- Galeano David, H. J. (2012). La política exterior colombiana: Una institución estancada en la historia. *Revista de Economía del Caribe* (9).
- Girón Duarte, J. & Coy Granados, F. (2011). La Cancillería y el Servicio Exterior Colombiano: Diagnóstico, análisis de las anteriores reformas y propuestas de reforma. En S. Borda (Ed.), *Misión Política Exterior 2009-2010* (pp. 521–552). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- González Parías, C. H.; Mesa Bedoya, J. C. & Londoño Ossa, G. A. (2016). Política exterior colombiana 2010-2014: ¿giro a la autonomía? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(1).
- González, J. (2011). *Giro de la política exterior colombiana: Diferencias entre Uribe y Santos en el manejo del Acuerdo de Cooperación Militar de 2009 con Estados Unidos* (Tesis de maestría). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

- González, R. & Godoy, H. (2007). En busca de aliados para la 'seguridad democrática': la política exterior del primer año de la administración Uribe". *Investigación y Desarrollo*, 15(1), 150-169.
- Granados Erazo, Ó. (2012). Institucionalidad y competitividad de la política exterior colombiana. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 175-190). Bogotá: Konrad Adenauer.
- Gutiérrez, F. & Sánchez, G. (2006). Prólogo. En F. Gutiérrez & M. Wills, *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia* (1ª. ed.). Bogotá: Norma, Iepri. *El Herald*. Barranquilla.
- Holsti, K. (1995). *International Politics: A Framework for Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Illera Correal, O. (2012). La política exterior en el contexto colombiano. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 117-134). Bogotá: Konrad Adenauer.
- KAS. (2011). *La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambio continuidad en la era Santos?* Bogotá: Stefan Jost.
- Levitsky, S. & Roberts, K. M. (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. Retrieved October 3, 2018, from Project MUSE database.
- Mesa, J. (2018). Colombia reconoció a Palestina, ¿y ahora qué? *El Espectador*. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2009). Anexo del Decreto 4996 del 2009. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2010). Anexo del Decreto 4803 del 2010. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2011). Anexo del Decreto 4970 del 2011. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2012). Anexo del Decreto 2715 del 2012. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2013). Anexo del Decreto 3036 del 2013. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2014). Anexo del Decreto 2710 del 2014. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2015). Anexo del Decreto 2550 del 2015. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2016). Anexo del Decreto 2170 de 2016. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2017a). Alianza del Pacífico. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2017b). Principios y lineamientos de la política exterior colombiana. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Montúfar, C. (2008). Aproximación a la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia, a raíz de los sucesos del 1º de marzo de 2008. Quito: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina.
- Pastrana, E. & Vera, D. (2011). La estrategia populista en la política exterior de Álvaro Uribe. *Papel Político*, 16(2), 599-635.
- Pastrana, E., & Vera, D. (2012). De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana? En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 57-79). Bogotá: Konrad Adenauer.
- Pearson, F. S. & Rochester, J. M. (2000). *Relaciones internacionales. Situación global en el siglo XXI*. (R. Jaramillo Arango, Ed.) (4th ed.). Bogotá: McGraw-Hill College.

- Pérez Gil, L. (2012). *Elementos para una teoría de la política exterior*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Quintanar, S. & Von Oertel, C. (2010). Uribe y la internacionalización del conflicto interno armado colombiano. *Lecture, Jornada de Relaciones Internacionales* “Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación internacional?” Flacso.
- Ramírez, S. (2006). Actores europeos ante el conflicto colombiano. En F. Gutiérrez & M. Wills, *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia*, 1ª. ed., Bogotá: Norma, Iepri.
- Ramírez, S. (2006). El gobierno de Uribe y los países vecinos. *Análisis Político*, 57(2), 65-84.
- Rodríguez Pinzón, E. (2017). Internacionalización del conflicto, del acuerdo y del posacuerdo. Evolución, continuidades y rupturas de una estrategia. *Análisis Político*, 30 (90), 194-208.
- Rojas, D. (2006). Balance de la política internacional del gobierno Uribe. *Análisis Político*, 57, pp. 85-105.
- Roldán, A. & Pérez, C. (2011). Desafíos de Colombia en Apec. *Revista Mundo Asia Pacífico*, 2(1), 39-50.
- Ruiz Vázquez, J. C. (2012). De Uribe a Santos: la política exterior, la seguridad y los militares. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 101-116). Bogotá: Konrad Adenauer.
- Sánchez Nieto, A. (2014). *Geopolitical Considerations of the NATO-Colombia Cooperation Agreement*. Bristol: E-International Relations.
- Sánchez, F. & Monroy, C. (2012). Actores, decisión y construcción de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos en la era Santos. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 323-335). Bogotá: Konrad Adenauer.
- Sanín Fonnegra, J. (2012). La personalización del poder en la política exterior colombiana. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 161-170). Bogotá: Konrad Adenauer.
- Santos Calderón, J. M. (2010). Discurso del presidente Juan Manuel Santos Calderón. Bogotá.
- Schwarzenberger, G. (1960). *La política del poder: estudio de la sociedad internacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Semana*. (14/08/2006). Uribe amenaza con retirar beneficios a AUC. Bogotá.
- Semana*. (01/02/2008). La Fiscalía acusa a Jorge Noguera de haber puesto el DAS al servicio de los paras. Bogotá.
- Semana*. (16/11/2010). José Gabriel Ortiz, el nuevo embajador de Colombia en México. Bogotá.
- Semana*. (12/12/2015). ¿De dónde saldrá la plata para el posconflicto? Bogotá.
- Subgerencia Cultural del Banco de la República. (2015). *Política exterior*. Bogotá: Banco de la República de Colombia.
- Surace, R. (2006). *Il conflitto armato e il processo di pace colombiano*. Università di Trento.
- Tassara, C. (2015). La política exterior de Colombia, la Oede y la revisión entre pares de las políticas públicas. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2(2), 69-103.
- Tickner, A. & Pardo, R. (2003). En busca de aliados para la ‘seguridad democrática’: la política exterior del primer año de la administración Uribe. *Colombia Internacional*, 56-57(1), 64-81.
- Tickner, A. & Zabłudovsky, J. (2003). Estados Unidos, Colombia y sus vecinos: Los desafíos externos de la “seguridad democrática”. *Foreign Affairs* en español, 3(4), 102-114.
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación: Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, 65(2), pp. 90-111.

- Uribe Villa, P. (2011). Colombia: hitos y tendencias como nuevo donante. *Nuevos Donantes y Cooperación Sur-Sur: Estudios de Caso*. Madrid: ICEI, 63-86.
- Vargas-Alzate, L. F.; Sosa, S. & Rodríguez-Ríos, J. D. (2012). El comercio como plataforma de la política exterior colombiana en la administración de Juan Manuel Santos. *Colombia Internacional*, (76).
- Velosa Porras, E. (2012a). Colombia frente al Asia Pacífico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 357-370). Bogotá: Konrad Adenauer.
- Velosa Porras, E. (2012b). Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 39-54). Bogotá: Konrad Adenauer.
- Verdad Abierta*. (02/03/2009). 'Don Berna' implica al ex general Mario Montoya en actividades paramilitares. Bogotá: *Verdad Abierta*.
- Vidarte, O. (2018). Colombia en la Otán. *Perú 21*. Lima.
- Vieira, É. (2011). Dificultades de la participación de Colombia en los procesos de integración. En D. Cardona, *Colombia: una política exterior en transición* (1ª. ed.). Bogotá: Fescol-Hanns Seidel Stiftung.