

La política exterior de Santos: estrategia y diplomacia por la paz

Fabio Sánchez*
Sebastián Campos**

RESUMEN

El artículo analiza la política exterior de Juan Manuel Santos durante sus dos períodos (2010-2018). Se revisan los factores sistémicos y domésticos que incidieron en su proceso de toma de decisión, encaminado a buscar el apoyo interno y externo para consolidar el complejo proceso de paz (2012-2016). El resultado fue una diplomacia activa para la paz, basada en el acercamiento regional, la diversificación estratégica y la búsqueda de prestigio para potenciar a Colombia en el sistema internacional.

Palabras claves: Colombia, política exterior, diplomacia Juan Manuel Santos, proceso de paz.

Santos' foreign policy: strategy and diplomacy for peace

ABSTRACT

The article analyzes Juan Manuel Santos' foreign policy during his two periods (2010-2018). The systemic and domestic factors that influenced his decision-making process are reviewed; these decisions were aimed at seeking internal and external support to consolidate the complex peace process (2012-2016). The result was an active diplomacy for peace, based on regional rapprochement, strategic diversification, and the search for prestige to empower Colombia in the international system.

* PhD en relaciones internacionales e integración europea. Profesor titular y director de investigación de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Grupo de Análisis Político (GAP), Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, (Colombia). [fabio.sanchez@usa.edu.co], [https://orcid.org/0000-0002-0042-9830]

** Profesional en política y relaciones internacionales, maestrando en política y relaciones internacionales. Integrante Grupo de Análisis Político, GAP, Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, (Colombia). [sebastian.camposl@correo.usa.edu.co], [https://orcid.org/0000-0002-6034-9226]

Recibido: 16 de julio de 2018 / Modificado: 31 de agosto de 2018 / Aceptado: 27 de septiembre de 2018

Para citar este artículo: Sánchez, F. y Campos, S. (2019). La política exterior de Santos: estrategia y diplomacia por la paz. *OASIS*, 29, pp. 81-104

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.05>

Key Words: Colombia, Foreign policy, Diplomacy Juan Manuel Santos, Peace Process.

INTRODUCCIÓN

Durante los dos períodos del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018), se evidencian una serie de cambios profundos en la política exterior colombiana. Lo que parecía ser una continuidad de las políticas de seguridad del ex mandatario Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), se convirtió en una serie de transformaciones a nivel doméstico y sistémico, que terminó por proyectar un escenario de integración mucho más fuerte, guiado por el comercio y la inversión. Se dejó de lado la política de aislacionismo regional e internacional, y se consolidó un papel de mayor participación en las organizaciones internacionales y regionales, buscando visibilizar a Colombia en la agenda internacional.

Asimismo, la Cancillería tuvo un rol preponderante durante las dos administraciones de Santos, ya que tuvo como principal responsabilidad diseñar la estrategia de inserción para que el país pudiera responder a los desafíos que le generaba el Sistema Internacional, lo que facilitó encontrar nuevos caminos con diferentes actores en la arena externa y cambiar algunos lineamientos de la política exterior establecidas durante administraciones previas (Pastrana y Vera, 2012). Ahora bien, estos nuevos objetivos que se plantearon a nivel sistémico, también tuvieron repercusión a nivel doméstico, ya que no se cambiaron los objetivos nacionales, como las políticas enfocadas en la lucha contra el narcotráfico, la derrota de

los grupos insurgentes y el fortalecimiento del comercio internacional.

De acuerdo con lo anterior, nos preguntamos ¿cómo se configuró la política exterior colombiana durante la administración de Santos (2010-2018), desde una perspectiva sistémica y doméstica? En términos de justificación, responder esta pregunta permite contribuir al análisis de cómo fue la construcción y el proceso de formación de la política exterior colombiana en este período de tiempo, y si las decisiones que se llevaron a cabo responden a los desafíos que plantean las fuerzas en el Sistema Internacional.

Al tener en cuenta lo anterior, la hipótesis que plantea este trabajo señala que las acciones de política exterior de la administración Santos responden a dos intereses: por un lado, la búsqueda de una inserción efectiva en el escenario internacional, a partir del multilateralismo y, por el otro, se buscó la construcción de una imagen de liderazgo regional e internacional que favoreciera el proceso de paz.

El método de trabajo es cualitativo, con un análisis documental de corte interpretativo, que permite analizar y comparar la política exterior de Colombia durante el período 2010-2018. El artículo se desarrolla de la siguiente manera: en primer lugar se expondrá el marco analítico ecléctico, conformado por el realismo neoclásico, RNC, y el factor cognitivo de Robert Jervis (1976). En segundo lugar, se aborda la política exterior de Santos, bajo la teoría propuesta, para identificar las percepciones de amenazas y los factores sistémicos y domésticos que estuvieron presentes en sus dos períodos de gobierno. Finalmente, las conclusiones.

MARCO ANALÍTICO

Como se expuso antes, la metodología que utiliza este artículo está guiada por el eclecticismo, una metodología innovadora en la disciplina de las relaciones internacionales, RR.II., ya que permite combinar, con mucha más profundidad, posturas teóricas que facilitan el análisis de diferentes fenómenos, y no como lo hacen las tradiciones de investigación que actualmente existen en la disciplina (Sil y Katzenstein, 2009). De acuerdo con los autores, en las últimas décadas se han generado diversas tradiciones de investigación, fuertemente criticadas debido al papel discreto en cuanto a la producción de conocimiento.

El saber que se ha dado gira en torno a las competencias constantes que existen entre estas tradiciones, que tienen como fin demostrar cuál de todas ellas genera una mejor explicación a los fenómenos políticos mundiales. Sin embargo, en términos de vitalidad, estas tradiciones de investigación no contribuyen al progreso de las RR.II., debido a que solo tienen como característica competir entre ellas, o generar jerarquizaciones, dejando de lado un verdadero progreso intelectual (Sil y Katzenstein, 2009).

De acuerdo con lo anterior, el RNC es una herramienta teórica que, además de analizar el Sistema Internacional, también estudia la parte interna de los Estados, para demostrar que los factores sistémicos y domésticos se pueden abordar en conjunto, facilitando una aproximación más integral a la política exterior. Ahora bien, Lobell, Ripsman y Taliaferro (2009), mencionan que existe una variedad de formas para analizar la parte interna del

Estado, como es el caso de la percepción de los líderes, el análisis cognitivo para saber por qué los tomadores de decisión llevan a cabo ciertas acciones.

Sin embargo, autores como Sterling-Folker (2009), afirman que el RNC presenta muchos vacíos en cuanto al análisis de la percepción de los tomadores de decisión, aún falta profundizar más en conceptos y funcionalidad para fortalecer el análisis cognitivo en este enfoque realista. Es por esta razón que el planteamiento teórico de Jervis (1976) facilita la comprensión del proceso de toma de decisiones desde una manera cognitiva. De acuerdo con lo anterior los elementos que utiliza este trabajo, a partir del eclecticismo, son los factores de la predisposición, y las explicaciones alternativas, y que irán acompañadas del análisis de los factores sistémicos y domésticos que provee el RNC.

Realismo neoclásico

El primer elemento del marco analítico es el RNC que se considera un enfoque innovador en las teorías sobre política exterior y de la escuela del realismo, cuyo objetivo es explicar el porqué ciertas características internas de los Estados, como son la percepción de los líderes, la capacidad que poseen las instituciones políticas o militares, o la influencia de grupos de interés, logran intervenir en la evaluación y en los cálculos de los tomadores de decisiones, élites de política exterior, EPE.

Como lo exponen Lobell, Ripsman y Taliaferro (2009), el RNC afirma que el Estado tiene la característica de ser un actor autónomo y esto lo diferencia de cualquier grupo que

existe en el Sistema Internacional. En el campo de la política exterior, el Estado se representa en el ejecutivo de política exterior, aquel que controla a los ministros, los funcionarios de gobierno y a las fuerzas militares. De acuerdo con los autores, la EPE tiene el privilegio de tener acceso a la información sobre el tipo de amenazas y oportunidades que existen frente a una acción determinada.

Ahora bien, como señalan otras vertientes del realismo, clásico y el neorealismo, este enfoque teórico considera que la política se produce de la constante lucha entre diferentes Estados por conseguir seguridad y capacidades materiales, en un escenario de alta incertidumbre y de escasez de recursos. A su vez, también hay una primacía del Sistema Internacional, “su utilidad como enfoque de la política exterior variará dependiendo de la claridad de los imperativos sistémicos que enfrentan los Estados” (Lobell *et al.*, 2009, p. 282).

Por consiguiente, la EPE puede interpretar al Sistema Internacional en dos dimensiones: una que provee acciones y escenarios que dan como resultado amenazas, oportunidades y la formación del interés nacional. La segunda dimensión que se le presenta a los tomadores de decisión en política exterior tiene que ver con el grado de información que proporciona dicho Sistema para crear estrategias y acciones a esas amenazas y oportunidades. Dimensiones que, de acuerdo con los autores, están presentes en todo momento en la anarquía, que es la causante principal del conflicto entre Estados, una lucha que se traduce en la búsqueda de incentivos que les pueda otorgar mayor seguridad.

De acuerdo con lo anterior, la anarquía les permite a los Estados tener cierto grado de

libertad para que puedan construir estrategias que les permitan establecer acciones dirigidas a alcanzar los intereses de seguridad. A partir de este punto, el RNC establece que es importante analizar los cálculos y las percepciones de los líderes, cómo estos evalúan una acción o una conducta, o cómo se adaptan a cierto tipo de políticas que provienen del ambiente externo de manera oportuna y objetiva.

Factor cognitivo: Robert Jervis

El segundo elemento del marco analítico que se utiliza para este análisis, estará guiado bajo los lineamientos que expone Jervis (1976), en su obra *Perception and Misperception in International Politics*. Teniendo en cuenta que una de las variables que maneja el RNC es la percepción de los líderes, el modelo de Jervis (1976) ayuda a responder el porqué la élite de política exterior cree en lo que hace, si estas creencias son verdaderas y si se pueden garantizar a partir de la información existente y de fácil acceso.

De acuerdo con el modelo aplicado por Jervis, este trabajo adopta el proceso de percepción de cómo los dirigentes aprenden de la historia, utilizando factores como la predisposición, y las explicaciones alternativas, lo cual será útil para analizar las percepciones de amenaza que tuvo el presidente Santos en el desarrollo de su política exterior.

Asimismo, el proceso en el cual el tomador de decisiones aprende de la historia resulta importante abordarlo al estudio de cualquier política exterior, ya que se argumenta que los eventos del pasado influyen en las percepciones. Los sucesos clave en la historia internacional son un factor importante para determinar

las imágenes que comparten la interpretación de información entrante (Jervis, 1976). Esto también quiere decir que los procesos que ocurrieron en un determinado tiempo ya sea de carácter doméstico o internacional, le proveen a ese tomador de decisión un rango de situaciones imaginables, y le permite detectar ciertos patrones y uniones causales que le ayudan a entender el entorno donde se encuentra¹.

Ahora bien, para conocer qué lecciones hacen que una persona aprenda de un hecho, se necesita ir más allá de los principios generales de aprendizaje, y de la descripción. Se necesita entonces un conocimiento más detallado de las creencias preexistentes sobre un actor o sobre un proceso, antes de poder predecir cómo se va a desenvolver una determinada acción.

Aquí, Jervis afirma que si el mandatario piensa en las consecuencias de decisiones anteriores, podrá estimar de una forma más sencilla, cómo será el futuro. Son importantes en este punto, las predisposiciones, ya que estas involucran normalmente afirmaciones acerca de la evidencia de las interpretaciones que se podrían hacer con el resto de las cosas iguales². La predisposición solo puede influenciar al tomador de decisiones a partir de diferentes sucesos que ocurrieron tiempo atrás.

Por otro lado, muchas veces ocurre que las percepciones no necesariamente coinciden con las lecciones que dejaron determinadas ac-

ciones, por lo que el investigador puede hallar, mediante la herramienta de las explicaciones alternativas, el porqué no se da la causalidad de las interpretaciones de hechos anteriores y las percepciones del presente (Jervis, 1976).

Una explicación alternativa común que encuentra Jervis, es que el tomador de decisiones (en el cálculo de sus percepciones) realice una reflexión de una manera incorrecta. Esto causa una distorsión de cómo ve el entorno, ocasionando riesgos de cometer los mismos errores que se cometieron tiempo atrás.

Como se había expresado al principio del marco analítico, se puede analizar una política exterior no solo desde la mirada del Sistema Internacional, sino a través del comportamiento interno de los Estados, para así tener un entendimiento más amplio y de mayor profundidad. Cualquier amenaza que se produzca en el Sistema Internacional, el RNC invita al analista a revisar cómo el tomador de decisiones interpreta y evalúa esas amenazas, para luego convertirlas en acciones. Esto refleja un análisis que integra el análisis sistémico y la parte interna de los Estados, que de acuerdo con esta escuela del realismo, se puede analizar desde una mirada cognitiva.

De acuerdo con lo anterior, para el análisis de la política exterior del gobierno Santos, en el análisis interno, se expondrán las percepciones de amenaza del presidente, de acuerdo con

¹ Cabe resaltar que Jervis (1976), afirma que “los procesos históricos son el mejor profesor, pero sus lecciones no están en la superficie” (p. 217).

² Jervis (1976) dice que a pesar que el investigador no puede medir una predisposición, puede afirmar que este efecto no determina una percepción, el único objetivo que tiene es mostrarle al tomador de decisiones, antecedentes de cómo se desarrollaron ciertas decisiones y cómo estas pueden influenciar para que este tome o no una determinada acción.

los conceptos de las explicaciones alternativas y la predisposición que provee Jervis (1976). Para el análisis sistémico, es decir las acciones a nivel internacional, se mencionarán los principales hechos que estuvieron presentes en este período.

SANTOS: PERÍODO 2010-2014

Percepción de amenazas

De acuerdo con Nussio (2011), Juan Manuel Santos en su primer período de gobierno llegó con la percepción de ser la persona que le iba a dar continuidad a las políticas implementadas durante el gobierno de Álvaro Uribe, teniendo en cuenta que él fue uno de los ministros más destacados en ese gobierno. Como ministro de defensa estuvo a cargo de dirigir y coordinar acciones militares que tuvieron como resultado fuertes golpes militares a la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia³, Farc (*El Tiempo*, 2010a). Sin embargo, desde que asumió el mandato como presidente, empezó a marcar una serie de diferencias con su anterior predecesor, que definirían el rumbo de su política exterior

Uno de los cambios notables fue en el tema de las percepciones de amenaza. La primera

amenaza que percibió Santos en su primer período de gobierno tuvo que ver con el tipo de enemigo que afectaba los intereses nacionales de Colombia. Además de las Farc, consideró que había nuevos actores que debilitaban el sistema político y la democracia colombiana, como es el caso de las bandas criminales, Bacrim, que tenían azotadas a las principales ciudades de Colombia debido a la delincuencia (Nussio, 2011).

Ahora bien, otra amenaza que iba más allá de la guerrilla de las Farc, era el fenómeno de la corrupción (*El Tiempo*, 2011b)⁴, lo que obligó a Santos a crear estrategias y mecanismos para rezagar la corrupción de las instituciones políticas, y generar más confianza en la ciudadanía (*El Tiempo*, 2010b)⁵.

Finalmente, uno de los cambios más trascendentales en materia de seguridad fue la estrategia con la guerrilla de las Farc, ya que para este gobierno, esta guerrilla empezó a dejar de ser percibida como una potencial amenaza. Santos cambió el enfoque con el que se había combatido este grupo insurgente, planteando nuevos lineamientos que generaron la percepción de que el conflicto armado con este grupo insurgente podía tener una solución por la vía de la negociación.

Por su parte, López de la Roche (2016), menciona que el nuevo gobierno tuvo la po-

³ Entre las operaciones militares más destacadas se destacaron la Operación Fénix del 1º de marzo de 2008, la Operación Jaque realizada el 2 de julio de 2008, y la Operación Camaleón efectuada el 13 de junio de 2010 (*El Tiempo*, 2010a).

⁴ Entre los escándalos a nivel doméstico en que estuvo involucrado el gobierno Uribe fueron el caso de los nexos económicos con la EPS Saludcoop, la Dirección Nacional de Estupefacientes y las irregularidades en la DIAN (*El Tiempo*, 2011b).

⁵ El Índice de Percepción de Corrupción, IPC, del año 2010, realizado por Transparencia Internacional, muestra que Colombia tuvo una calificación de 3,5 en un escala de 0 a 10, donde 0 corresponde a la percepción de corrupción más alta, y 10 la más baja, dejando al país en el puesto 78 de 178 países encuestados (*El Tiempo*, 2010b).

sibilidad de seguir utilizando una estrategia militarista, pero también utilizando otras estrategias, como las del diálogo y la reconciliación, para así lograr que la guerrilla de las Farc, tuvieran disposición para reincorporarse a la vida civil. Este cambio de percepción es lo que empieza a cimentar los caminos para lograr una paz con uno de los actores insurgentes más antiguos que ha tenido que enfrentar el Estado colombiano.

Con base en las nuevas amenazas que identificó el presidente Santos, desde el punto de vista de las percepciones, se puede afirmar que tienen una alta incidencia en su construcción de amenazas, ya que, los resultados de eventos pasados de la administración Uribe y su política de “Seguridad Democrática” trajó efectos positivos en materia de reducción de indicadores de violencia⁶ y confianza inversionista, pero efectos devastadores para la población colombiana (González, 2014). Por ello, organizaciones de derechos humanos, sectores académicos y oposiciones políticas afirmaron que también se generó una crisis humanitaria, especialmente en las zonas donde se llevaron a cabo las operaciones militares. Esta situación también generó tensiones en el nivel doméstico, donde la oposición política utilizó estrategias como el escrutinio público para demandar irregularidades, u obstruir los debates en la rama legislativa, para así frenar el campo de acción y las decisiones del gobierno Uribe (Gamboa, 2017).

Asimismo, Santos consideró la existencia de un conflicto histórico (Deas y Gaitán Daza, 1995; Guzmán, Umaña y Fals, 1980; G. Sánchez & Meertens, 1983), ya que desde hace muchos años se había gestado un escenario de conflicto armado en Colombia, y la mejor vía era el reconocimiento de ese conflicto para lograr su solución, decisión que tuvo un elevado costo político: la férrea oposición de Álvaro Uribe en cabeza del Centro Democrático. La estrategia del presidente Santos se basó en un enfoque de negociación y reconciliación (*El Universal*, 2011; Nussio, 2011).

Por otro lado, desde el punto de vista sistémico, también hubo un cambio en las percepciones de amenaza en política exterior. Teniendo en cuenta que, en la administración anterior, hubo tensiones con Estados como Venezuela o Ecuador (Sánchez, 2012), considerados como amenazas para el Estado colombiano, Santos pensó que el principal desafío tenía que ver con la posición de aislamiento que sufrió el Estado a manera regional y mundial, debido a las políticas militaristas implementadas por su antecesor.

Como lo exponen Pastrana y Vera (2012), se había formado un ambiente político regional que estaba caracterizado por la desaprobación y rechazo colectivo frente a actitudes colombianas en política exterior, ya que no existía alguna iniciativa de consolidar una política multilateral o de cooperación con los Estados de América Latina. Como lo afirma Borda

⁶ De acuerdo con González (2014) la Política de Seguridad Democrática presentó una reducción de homicidios, secuestros, y víctimas de desplazamiento forzado. Esto también condujo a que los grupos insurgentes disminuyeran sus ataques a la infraestructura social y a la población civil.

(2012), durante las dos administraciones de Uribe, la comunidad internacional centró su atención en problemas como el desplazamiento forzado, las ejecuciones extrajudiciales o las interceptaciones ilegales, y que a su vez condicionó su política exterior a tener presiones por parte de la comunidad internacional para promover el respeto de los derechos humanos.

Cabe resaltar que organizaciones como la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes, 2009) ejercieron una fuerte oposición al anterior gobierno. A partir de informes y monitoreo de violaciones de derechos humanos en Colombia, reportaron que en los años 2008-2009 el desplazamiento forzado tuvo un notable incremento frente a los años anteriores, ya que la cifra era de 380.863 personas que fueron obligadas a abandonar sus hogares y se volvieron víctimas del conflicto (Codhes, 2009). Asimismo, los informes del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) señalan que para 2010 se registraron 1451 casos de falsos positivos involucrando a 3822 uniformados, y que durante el período 2002-2010 se cometieron 14.000 crímenes efectuados por fuerzas paramilitares (Cinep, 2011).

La Política de Seguridad Democrática solo tuvo como concepción aplicar una relación de cooperación militar con Estados Unidos, aumentando más la tensión diplomática regional. La falta de socialización y concertación política llevó a que organizaciones como la OEA emitieran comunicados y declaraciones para frenar las acciones de la política exterior de Uribe. Entre esos comunicados se destaca uno

de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2004), en el que los Estados miembros expresaron un unánime rechazo a esa administración por no construir una paz al interior del Estado, teniendo en cuenta las constantes violaciones por el fenómeno de la desmovilización y el secuestro, afectando también la seguridad de la región.

Abordando las percepciones de amenazas de la administración del presidente Santos, se pasará a abordar los factores sistémicos y domésticos que tuvieron mayor relevancia en el manejo de la política exterior de Colombia.

FACTORES SISTÉMICOS 2010-2014

Imagen marca-país, integración y comercio

La política exterior de Santos estuvo caracterizada por ser más diversificada, utilizando una estrategia de diplomacia económica para atraer inversión extranjera y fortalecer alianzas comerciales con Estados como Brasil, Chile o Argentina. El desarrollo de estas alianzas permitió la oportunidad de generar una estrategia integral y de coordinación de presentar a Colombia como un Estado dispuesto a cooperar y a conciliar con los Estados de América Latina, ampliando la agenda internacional (Ardila, 2012; Molano, 2012; Tokatlíán, 2012).

Para cumplir con este nuevo cambio, Colombia se consolidó como una potencia regional secundaria naciente (Ardila, 2012). Esto significó un gran avance en materia de desarrollo económico y oportunidades de cooperación. Asimismo, se establecieron linea-

mientos para que Colombia pudiera orientar una política exterior que tuviera presente la integración regional. De acuerdo con esto, Ardila (2012) destaca que el surgimiento de potencias regionales y las nuevas tendencias de los flujos de poder establecieron nuevas formas de multilateralismo.

Es así como Colombia, en la primera administración de Juan Manuel Santos, orientó la política exterior hacía múltiples espacios de concertación y cooperación, como fue el caso de la Cumbre de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), o la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Asimismo, fomentó espacios de diálogo y acercamiento con algunas ONG, como fue el caso de *Human Rights Watch* (HRW) o Amnistía Internacional. Adicionalmente, Santos en su primera administración mantuvo un lenguaje basado en los principios de la negociación y la conciliación, pilares fundamentales para su política de unidad nacional, la cual complementaba la “nueva imagen del país con una ubicación geoestratégica de múltiples pertenencias — vertientes hacia el Caribe, el Pacífico, los Andes y la Amazonía” (Ardila, 2012, p. 650).

Cabe resaltar que la nueva orientación multilateral, también repercutió en la relación con Estados Unidos, ya que como lo destacan Sánchez y Monroy (2012), al definir nuevas amenazas que iban más allá del conflicto armado, los nuevos desafíos económicos y sociales, buscaban que Colombia se posicionara como un líder regional, por lo que se buscaron nuevos socios comerciales y nuevos espacios de cooperación, sin perder la ayuda de Estados Unidos.

Además, uno de los temas que más se profundizó entre Colombia y Estados Unidos, en aquel momento, fue el impulso de los programas para el posconflicto. Rojas (2013), afirma que si bien en el año 2000 se destinaba un 20% del presupuesto del Plan Colombia a programas sociales y de ayuda económica, para el período 2010-2013 el presupuesto aumentó en un 40%, lo cual reflejaba el deseo de enfocarse no solo en la política militar, sino de generar aportes que promovieran el desarrollo económico y social del Estado.

Asimismo, Santos, también buscó atraer inversión extranjera, utilizando un discurso que vendía al país como una potencia medioambiental, rica en recursos naturales y energéticos gracias al uso de fuentes alternativas, al igual que una despensa agrícola en la que se respetaban los intereses del campo y de los habitantes que habitan la zona rural.

Ahora bien, cabe resaltar que en los nuevos espacios de multilateralismo, hubo un mayor interés en fortalecer las relaciones con el Pacífico. De acuerdo con Velosa (2012), el presidente Santos rescató la concepción de fortalecer una alianza con esta zona del mundo, tal como lo hizo Virgilio Barco (1986-1990) para generar una política exterior integral, en donde la élite de política exterior diseñó las estrategias para implementar un mecanismo de integración con el Asia-Pacífico.

El interés principal de Santos para diversificar las relaciones con esta región fue entrar al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (Apec). Se dio la oportunidad para que Colombia pudiera insertarse a los mercados asiáticos

y tener mayor relación comercial con China, India, Japón y otros Estados del Sudeste Asiático. De acuerdo con Borda y Berger (2012), la estrategia de inserción en el Asia-Pacífico también consistió en más acuerdos comerciales y oportunidades para formar espacios de libre comercio con Estados asiáticos que fueran considerados economías de mercado.

Asimismo, como lo exponen Vargas-Alzate, Sosa y Rodríguez-Ríos (2012), entre los años 2011-2012, las alianzas regionales en temas de paz y seguridad han sido con Estados como Costa Rica, Guatemala, Honduras, Haití y México. En cuanto a la firma de los tratados de libre comercio, el gobierno Santos logró la ratificación del tratado con Estados Unidos, generando una diversificación de la agenda, teniendo como base el libre comercio. Otros acuerdos fueron con la Unión Europea, Japón y Corea del Sur (*Dinero*, 2014; *Portafolio*, 2016; *Semana*, 2012).

Es importante resaltar que si bien la política comercial se utilizó como principal instrumento de política exterior, también se encontraron efectos negativos. La literatura académica expone ciertos desafíos que aún tiene el Estado colombiano para lograr una verdadera inserción en los mercados internacionales, como la cantidad de obligaciones que generarían las preferencias arancelarias, el nivel de competencia que tendría Colombia con Estados como Chile, Perú o México, y uno de los desafíos que más estaba presente en el gobierno Santos, era analizar cómo la integración y el comercio podían ser la base principal para transformar al Estado colombiana en una zona de paz, cumpliendo con sus obligaciones in-

ternacionales (Baena Rojas y Fernández Pons, 2016; Ortiz Morales, 2017; Tremolada, 2014; Vargas-Alzate, 2015; Velosa, 2012).

Apertura de embajadas y diplomáticos

De acuerdo con Lobell *et al.* (2009), la conformación de la élite de política exterior, permite saber quiénes estuvieron rodeando al tomador de decisiones en determinadas acciones, cómo eran sus perfiles para ocupar los cargos diplomáticos. A su vez, cabe afirmar que autores como Tickner (2001) mencionan que existe una debilidad estructural con respecto al servicio exterior, ya que muchas veces la elección de funcionarios diplomáticos se da por cuestiones políticas, que por mérito y trayectoria profesional y diplomática.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta importante saber qué personas estuvieron en la apertura de embajadas durante la política exterior de Santos durante su primer período. Como ya se mencionó, la política exterior de la primera administración de Santos tuvo como base tanto un multilateralismo regional como internacional. Por ello, la Cancillería tuvo un proceso de apertura de embajadas en diferentes partes del mundo, bajo el objetivo de universalizar las relaciones internacionales del Estado.

De acuerdo con las *Memorias al Congreso*, para el período 2010-2012 el Ministerio de Relaciones Exteriores, MRE, identificó como prioridad la consolidación de embajadas de Colombia en Estados como Trinidad y Tobago, Turquía, Indonesia y Emiratos Árabes Unidos, para el 2013 se abrieron embajadas en Tailandia y negociaciones comerciales con

Marruecos y a finales del 2013 y comienzos del 2014 se abrieron embajadas en Vietnam, Azerbaiyán y Argelia (*El Tiempo*, 2011a; MRE, 2011, 2013, 2014). Asimismo, se fortalecieron las relaciones políticas y diplomáticas con Estados caracterizados como potencias regionales como fue el caso de Turquía, Indonesia y Vietnam para impulsar los Civets.

Ahora bien, con respecto a los embajadores y con la información disponible, en los Emiratos Árabes el encargado fue Roberto Vélez Vallejo, un empresario del gremio de los cafeteros, encargado de los temas comerciales que giraban en torno a los intereses de este sector económico. Ingresó en temas diplomáticos desde el gobierno de César Gaviria como embajador en Malasia. Uno de sus principales intereses fue formar relaciones comerciales sólidas con mercados asiáticos que sirvieran de ayuda a la inserción internacional al gobierno Santos, pero también generando condiciones que no afectaran al gremio de los cafeteros (*La Silla Vacía*, 2016).

Para el caso de Indonesia, el embajador fue Alfonso Garzón Méndez, diplomático de carrera, que tuvo como tarea reabrir las relaciones con el gigante asiático, y generar acciones multilaterales que involucrara temas diplomáticos, económicos y culturales para que Colombia pudiera ingresar en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean) (MRE, 2012). Finalmente, el embajador de Colombia en Trinidad y Tobago fue Alfredo Riascos Noguera, abogado y experto en temas comerciales, tuvo como principal objetivo forjar caminos de cooperación en temas comerciales, y tecnología e innovación (MRE, 2012).

Internacionalización del Estado colombiano y el proceso de paz

De acuerdo con Pastrana y Vera (2015), las negociaciones iniciadas entre el gobierno Santos y la guerrilla de las Farc en el 2012, se consideraron como una de las acciones más importantes que configuró la política exterior colombiana. Santos supo entender los factores que se estaban gestando en el escenario internacional: por un lado, la formación de lazos multilaterales entre los distintos Estados que permitió la apertura de mercados y, por otro lado, se empezaron a consolidar posiciones como el fracaso en la guerra contra las drogas, y la negociación como alternativa para terminar conflictos armados. Estos hechos le permitieron a Santos realizar acciones como la internacionalización de la economía y encontrar aliados regionales e internacionales que apoyaran el proceso de paz.

Ahora bien, Rodríguez (2017) afirma que Santos, al igual que hizo el presidente Pastrana con el conflicto armado, utilizó una estrategia de internacionalización para darle sostenibilidad a los diálogos entre el gobierno y la guerrilla, y generar una visibilidad en los resultados obtenidos, mejorando la imagen del Estado en el escenario internacional, y agrega: “Esta estrategia solo fue posible realizando algunos importantes ajustes en la narrativa explicativa de la confrontación y de sus actores, específicamente de las Farc” (p. 200).

La estrategia de internacionalización se dividió en dos ejes, de acuerdo con Rodríguez (2017). El primero de ellos fue reconocer el conflicto armado y los actos beligerantes

efectuados por las Farc, más allá de la idea de que solo era un grupo terrorista que debía ser derrotado por la lucha armada. Este punto fue respaldado por Estados garantes como Cuba y Noruega y ratificado en organizaciones como la Alianza Pacífico, la OEA y la Unasur.

Asimismo, los Estados garantes (Cuba, Venezuela, Chile y Noruega) fueron clave para apoyar el proceso de paz y los diálogos en La Habana, y a su vez lograr el fortalecimiento de los escenarios multilaterales con estos Estados. Por un lado, el rol de Cuba fue de dar alojamiento, seguridad y ser mediador para las delegaciones del gobierno y la guerrilla. En este punto es importante resaltar que Venezuela también jugó un papel fundamental de mediador con Hugo Chávez, ya que él daba voluntad a la guerrilla para negociar y darles esperanzas en momentos de tensión (Caracol Radio, 2016). Por otro lado, el papel de Noruega y Chile estuvo encaminado a aportar conocimientos de resolución de conflictos, y diseñar estrategias de transición política (Caracol Radio, 2016).

El segundo eje fue el reconocimiento de las víctimas del Estado. Un cambio relevante al mostrar al Estado como un “actor activo en la guerra u omisor de sus responsabilidades, una postura necesaria para la negociación pero que en el plano del discurso internacional se le intentó dar un perfil más cauto en beneficio de la sostenida idea del país víctima” (Rodríguez, 2017, p. 200).

FACTORES DOMÉSTICOS 2010-2014

De acuerdo con el RNC, una de las variables que utiliza este enfoque metodológico es la extracción y movilización de los recursos de las instituciones político-militares. Taliaferro (2009)⁷, expone que en el modelo de extracción de recursos, se toma en cuenta la ideología y el nacionalismo, ya que pueden convertirse en factores que determinan la movilización de los recursos o ideas políticas a la sociedad civil.

En el caso de la primera administración de Juan Manuel Santos, se pudo ver cómo fue ese proceso de movilización de recursos en el orden doméstico para la implementación de la paz. Dicha movilización se puede dividir en dos enfoques. El primero tiene que ver con el proceso de diseño institucional para la consolidación de programas para el posconflicto, como fueron los procesos de desarme, la desmovilización y la reintegración de excombatientes hacia la sociedad civil. Por otro lado, esa movilización de recursos estuvo acompañada de una ideología de cultura de paz aplicada para la ciudadanía (*El Tiempo*, 2015; FIP, 2017; OACP, 2017; *Semana*, 2015).

De acuerdo con Lewin, Bermúdez y Morelo (2015), la movilización de recursos que se define y direcciona en el Presupuesto General de la Nación fue dirigida a la creación de nuevas instituciones políticas.

Por su parte Pfeiffer (2014) destaca que las entidades políticas para la paz se enfocaron

⁷ Taliaferro (2009) dice (¿señala?) “la ideología puede facilitar o inhibir los esfuerzos de los líderes para extraer y movilizar recursos” (p. 219).

primordialmente en los sectores de defensa, justicia, crecimiento económico. Entre las instituciones se destacan las salas de jurisdicción para la paz, los tribunales de paz, los jueces agrarios y la comisión de la verdad en el sector justicia. Para Santos, estas instituciones no solo debían formar una nueva infraestructura burocrática, sino un proceso estructural cuyas nuevas reglas institucionales estaban en la de no motivar la guerra “y/o recaer en ella. Construir la ‘paz positiva’ no puede ser solamente tarea de las partes del conflicto, sino que implica a toda la sociedad en un período que trasciende una negociación” (Pfeiffer, 2014, p. 14).

Por otro lado, desde el enfoque social, la cartilla de pedagogía para la paz expuesta por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) (2017), mostró lo importante que fue para la primera administración de Santos que la sociedad civil refrendara el proceso de paz, crear una cultura que deje atrás la guerra, y se inserte a los caminos de reconciliación. La ideología de la cultura de paz representó un punto importante, ya que si la sociedad civil aprobaba lo que se estaba negociando, la movilización de recursos sería más sencilla y más cohesionada con la ciudadanía. De acuerdo con lo anterior Angulo, Ortiz y Pantoja (2014), exponen que para el 2014, existió un fuerte escepticismo y, por ende, una falta de cohesión social frente al punto de “desmovilización y reconciliación con los miembros de este grupo armado, y contribuye a reducir la aprobación frente a la participación política de los desmovilizados” (p. 229).

SANTOS: PERÍODO 2014-2018

Percepción de amenazas

Como se ha dicho, en el primer período del presidente Santos (2010-2014), se hicieron esfuerzos para que la política exterior de Colombia fuera más abierta a la integración y al multilateralismo, mejorando la imagen y su inserción en el Sistema Internacional. Los desafíos que estuvieron presentes en su segunda administración, plantearon una serie de mecanismos, que buscaban que el Estado no volviera a esa concepción de imagen tradicional de país problema.

La principal amenaza de la segunda administración de Santos tuvo que ver con que Colombia perdiera su reputación y su imagen de liderazgo internacional. Como lo expresan Pastrana y Castro (2017), la política exterior colombiana construyó una imagen de ser un Estado mucho más autónomo y abierto a los escenarios globales, no se mostró un Estado que fuera incapaz de enfrentar sus problemas, sino que propone y contribuye en diversos temas como lo son la paz, la economía internacional, o la protección y promoción de los derechos humanos.

Sin embargo, Borda (2014) resalta que la política exterior que se estaba gestando se diferenció, en grandes proporciones, con el enfoque doméstico. De una manera estructural los problemas de inseguridad continuaron, debido a que el conflicto armado empezó a mutar, y amenazas identificadas en el primer período

(2010-2014) como lo fueron las bandas criminales (Bacrim), empezaron a fomentar la inseguridad en las principales ciudades, la violencia se cambió de zona rural a zonas urbanas.

Además, temas como la erradicación de la drogas ilícitas siguieron siendo un problema latente, a pesar de la diversificación de la agenda internacional, y que se haya realizado un cambio de paradigma, alejándose de la política prohibicionista, y fomentando una política integral, esta abrió la puerta a más desafíos domésticos como los problemas de salud pública, la despenalización y la legalización de las drogas psicoactivas, temas en que Colombia siguió presentando serias debilidades políticas e institucionales para afrontar de una manera eficaz (Dangond, 2015).

Ahora bien, tal y como lo expresa Borda (2014), se dio un aumento de la presión internacional debido a la nueva formulación de la política exterior del gobierno Santos. Esta presión se dio para que la administración pudiera cumplir con la implementación del acuerdo, y que tuviera una capacidad institucional fuerte para afrontar el posconflicto. Como lo argumenta la autora, entre más se incrementa la importancia del Estado colombiano en mejorar su reputación a nivel internacional, puede ser más vulnerable a las acusaciones y evaluaciones que realicen los actores del Sistema Internacional.

Una de las necesidades que tuvo el Estado fue la de seguir proyectándose como un actor autónomo, con mayor estabilidad frente a sus problemas internos, y más propositivo en cuanto a temas económicos y de seguridad. Esto generó una carta de presentación favorable para ingresar a organizaciones como la Organización y Cooperación de Desarrollo

Económico, Ocede, o la Organización del Tratado del Atlántico Norte, Otán, iniciativas que surgieron en el primer período de su gobierno. La cercanía a estas organizaciones también pretendía volver más atractivo a Colombia en los mercados y bloques regionales del Pacífico.

Factores sistémicos Otán, Ocede y posconflicto

Uno de los hechos sistémicos clave para la consolidación de nuevos espacios de integración y multilateralismo tuvo que ver con el ingreso de Colombia a la Otán, adquiriendo el estatus de socio global (Guerrero, 2018). En junio del 2013, el gobierno Santos firmó un acuerdo de información de seguridad, cuyo objetivo era compartir con la organización información para combatir a la insurgencia.

Sin embargo, más allá de la cooperación en materia de información, lo que se buscaba era el establecimiento de una alianza recíproca en donde, por un lado, la Otán pudiera asumir más responsabilidades en cuanto a las operaciones de paz en el exterior, y más en América Latina. Colombia, por otro lado, aportaría a la Alianza en temas de reconciliación y justicia transicional, y así poder transformar el ejército de Colombia en una fuerza de mantenimiento de la paz, para exportar sus capacidades a otras partes del mundo en conflicto (Helbig y Lasconjarias, 2017).

El 31 de mayo de 2018 Colombia obtuvo el estatus de socio global de la Otán, permitiendo el intercambio de conocimientos en diversas ramas de la seguridad y lucha contra el terrorismo. Pero el carácter de socio global también le permite contribuir a las operaciones

y misiones en otras partes del mundo, lo que puede convertir al Estado en un exportador de seguridad en temas de derechos humanos, drogas, o capacidad institucional. Esto genera, a su vez, la oportunidad que la Otán pueda institucionalizarse en América Latina, situación que nunca había sucedido (Guerrero, 2018; Helbig y Lasconjarias, 2017).

Ocde y el posconflicto en Colombia

Teniendo en cuenta que para la segunda administración de Santos (2014-2018), se tuvo como objetivos que el Estado colombiano se convirtiera en un referente internacional, que además de tener una agenda diversificada, pudiera participar en diferentes espacios de cooperación y que pudiera estar en distintos espacios multilaterales, la administración vio en la Ocde un espacio de concertación con Estados desarrollados, y cumpliendo con las obligaciones en materia de políticas sociales y públicas, generaría enormes beneficios en cuanto al desarrollo económico y comercial.

Colombia fue aceptada en calidad de Estado observador en noviembre de 2011, y pudo participar en el Comité de Lucha contra el Soborno. Además, a comienzos del 2012, se emitieron una serie de documentos que exponían las recomendaciones que debía manejar el Estado para poder ingresar a la organización. Ahora bien, de acuerdo con Gehring y Cuervo (2015), las políticas de recomendación de la Ocde, generaron un terreno para garantizar una transición al posconflicto en Colombia.

Una de las implicaciones de estas políticas, es que Colombia debía cumplir eficazmente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible,

además de los retos del posconflicto, los desafíos consistieron en implementar y materializar lo realizado por el gobierno Santos en sus dos períodos de gobierno, impulsar el crecimiento económico para toda la población, el comercio internacional, medidas para combatir el cambio climático, y la implementación de las nuevas tecnologías (OECD, 2018).

Ahora bien, las medidas de política pública sugeridas por la Ocde, también estuvieron centradas en crear igualdad de oportunidades, fomentar el crecimiento económico, y tener una gestión mucho más eficaz en todas las entidades del Estado en sus niveles departamental y municipal (Gehring y Cuervo, 2015).

Autores como González (2014) argumentan que uno de los motores que da origen a los conflictos armados, tiene que ver con la incapacidad que tiene el Estado para realizar labores de gestión en el territorio, por lo que la estrategia de la Ocde en programas como “Paz Territorial”, tuvo como objetivo generar un reordenamiento territorial, en el que se pudieran aplicar reglas y políticas de buena gobernanza, para que hubiera mayor coordinación y funcionamiento en los niveles departamental y municipal en cuanto al desarrollo económico y social en los procesos de reintegración y desmovilización.

Por otro lado, en materia de política exterior, el ingreso de Colombia a esta organización, el 25 de mayo de 2018, no solo mostró una confianza en las políticas económicas del Estado, sino un logro importante con respecto al objetivo de transformar la percepción internacional de que el Estado colombiano era un actor problema. El Estado pasó a ser denominado como un buen referente para el terreno

comercial y de inversión extranjera (Castro y González, 2015). En ese sentido, esta estrategia se vio más fortalecida en este período, debido a la inserción económica que hubo en el período 2010-2014, en especial hacia la zona del Pacífico, junto con los tratados de libre comercio.

Cooperación internacional de cara al posconflicto

Cabe resaltar que durante los años 2014-2018 potencias como Estados Unidos y la Unión Europea tuvieron un mayor involucramiento en las negociaciones, y su participación influyó para la construcción de un escenario de posconflicto en Colombia. Como lo expresan Pastrana y Castro (2017), por un lado, Estados Unidos tuvo como tarea ser garante de las negociaciones, discutiendo temas álgidos que estaban en contraposición de sus intereses, como el caso del narcotráfico, pero que después de diferentes negociaciones el gobierno de Barack Obama se comprometió a destinar fondos para la creación de proyectos de erradicación y tratamiento en el escenario de posconflicto (*El País*, 2016).

Adicionalmente el gobierno estadounidense destinó una ayuda económica bajo el nombre de “Paz Colombia”, que constaba de 450 millones de dólares, orientado “prioritariamente, a la reinserción de los combatientes, al desminado y a la asistencia humanitaria” (Pastrana y Castro, 2017, p. 104).

Por otro lado, miembros importantes de la Unión Europea como Alemania, Francia y España también generaron grandes aportes a las negociaciones de paz, en temas concernientes a la justicia transicional, la agricultura y la

implementación de los acuerdos (Pastrana y Gehring, 2017).

Ahora bien, de acuerdo con Dießelmann y Hetzer (2016), la gira para el posconflicto del presidente Santos inició en noviembre de 2014, reuniéndose con los jefes de Gobierno o “Estado de España, Portugal, Bélgica, Alemania, Francia, Reino Unido, representantes de la Oede, del Parlamento Europeo y con los reyes de España y Bélgica” (p. 4). Una gira que tuvo como principal objetivo no solo generar una cooperación fuerte en Europa, sino la de informar los resultados del proceso de paz, tener apoyo político por parte de la Unión Europea y, la más importante, generar un fondo para que los Estados europeos financien el posconflicto en el Estado colombiano, fondos que estuvieron destinados a los programas de reintegración, desmovilización y reincorporación a la vida civil (*El Tiempo*, 2014; *Semana*, 2014).

El plebiscito del 2016 y el Premio Nobel de la Paz

Uno de los objetivos de la segunda administración de Santos era que la sociedad civil, mediante un plebiscito, aprobara los acuerdos que se realizaron entre el gobierno y la guerrilla en La Habana. De esta manera obtendría el respaldo legítimo para el acuerdo, y seguir avanzando en la esfera de la sociedad civil en cuanto a temas de reintegración y reconciliación. Sin embargo, dicho respaldo no sucedió, ya que el 2 de octubre de 2016, la ciudadanía votó “No” a la refrendación de los acuerdos con un porcentaje de 50,23 % contra 49,76% que apoyaba el proceso de paz (*El Tiempo*, 2016a).

Los resultados del plebiscito ocasionaron también un fracaso ante la comunidad internacional. Se recibieron respuestas de algunos actores como el gobierno de Uruguay, Argentina, Chile o Noruega, y del propio Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-Moon, de generar espacios de diálogo y concertación con la población que no votó a favor de la paz, pero también se dio un contundente respaldo legítimo al proceso de paz y al gobierno Santos (*El Espectador*, 2016). Cabe resaltar, que el apoyo político de la comunidad internacional se dio, ya que tuvieron una alta incidencia en las decisiones de la guerrilla de las Farc, por lo que la presión central era que el gobierno impulsara la implementación de los acuerdos, sobre todo en el tema rural, y justicia transicional, mientras se realizaban las negociaciones con la oposición (International Crisis Group, 2017).

La comunidad internacional recomendó que el gobierno Santos no dejara de lado a las víctimas en el proceso de renegociación. Muchas de las propuestas sobre la participación de las víctimas no quedaron consagradas en el primer acuerdo, por lo que muchos sectores se inclinaron a votar “no” en el plebiscito. La presión que se empezó a ejercer internacionalmente fue la de promover un estatuto de la oposición que pudiera proteger los intereses de los movimientos políticos y partidos que se declaran en oposición al gobierno (ICG, 2017).

Ahora bien, la falta de apoyo doméstico también generó un efecto en la comunidad inter-

nacional en el que se ratificaba el apoyo al proceso de paz, más la cooperación y presión que debía hacerse para no perder todo el esfuerzo realizado. En tal sentido, el Premio Nobel de Paz que fue dado al presidente Santos (*The Guardian*, 2016), más allá del acto simbólico que representa el premio, fue más una estrategia de la comunidad internacional para generar legitimidad y nuevo aire al proceso (Pastrana y Gehring, 2017). El apoyo internacional fue una respuesta para que Santos pudiera encontrar una solución política al conflicto armado interno.

Factores domésticos

En cuanto a los factores domésticos, y de acuerdo con el RNC, la movilización de recursos por parte de la sociedad civil tuvo un alto grado de complejidad para el gobierno debido al triunfo del No en el plebiscito, ya que, por un lado, las instituciones políticas, como los ministerios o las agencias especializadas en temas de paz y posconflicto, se enfrentaron a una sociedad polarizada, en donde la oposición al gobierno, liderada por Álvaro Uribe y su partido político Centro Democrático, se convirtieron en la presión política para frenar la toma de decisiones del gobierno Santos. Entre las presiones domésticas que se ejercieron, se destaca la pérdida de cohesión y apoyo de sectores empresariales y financieros fuertes al proceso de paz (*Dinero*, 2016)⁸, sumado a las coaliciones políticas en el Congreso de la República para frenar las

⁸ Entre los sectores económicos que estuvieron acompañando la campaña del No e hicieron donaciones se encontró que estuvieron grupos financieros como Banco Davivienda y Seguros Bolívar, entidades pertenecientes al Grupo Bolívar, y sectores empresariales como el Grupo Coberta, dueños de los almacenes Alkosto y Ktronix (*Dinero*, 2016).

iniciativas del gobierno en la implementación de los acuerdos.

Además, el RNC expone que los actores domésticos generan una influencia decisiva sobre cómo interpreta el Estado las amenazas y oportunidades, y cómo responde ante ellas. En el caso colombiano, actores domésticos como los partidos políticos como el Centro Democrático, Cambio Radical, Partido Conservador, lideraron la toma de decisiones en torno a la paz y los acuerdos. La posición que surgió fue la de tener una posición de revisar lo que se había discutido en La Habana, realizando diversos ajustes de contenido y de fondo (Pastrana y Castro, 2017). Adicionalmente, la agenda política a nivel doméstico cambió gracias a los actores que operaban en el órgano legislativo, haciendo que los negociadores del gobierno y de la guerrilla de las Farc, tuvieran la voluntad política para volver a sentarse en la mesa de negociación, y renegociar lo que se había acordado en los últimos seis años (Pastrana y Gehring, 2017).

Una vez iniciadas las renegociaciones en Cuba, la atención se centró en la guerrilla de las Farc, que se comprometió a tener voluntad y disposición para realizar ajustes al nuevo acuerdo, el cual se materializó en tres fases. La primera negociación fue con el gobierno y la oposición al proceso de paz, presentando nuevos puntos y suavizando opiniones, la segunda negociación fue con la sociedad civil, en especial con las víctimas que no se sentían representadas en el proceso de paz, y finalmente otra negociación con el gobierno realizando los últimos ajustes (ICC, 2017). En 53 días los negociadores y los sectores que estaban en contra del proceso de paz empezaron a evaluar

posibilidades de cambio en diversos artículos del acuerdo, y el 24 de noviembre de 2016, se presentaron las nuevas modificaciones al proceso de paz (*El Tiempo*, 2016b).

Sin embargo, la oposición encabezada por Uribe se hizo más radical al no estar de acuerdo con las nuevas modificaciones, generando más presión en el legislativo para que los proyectos en torno al posconflicto no fueran aprobados. Entre los proyectos que más conflicto tuvieron en el trámite legislativo estuvieron la reglamentación y funcionalidad de la Justicia Especial para la Paz, JEP, las Circunscripciones Especiales para la Paz, y la reforma política (*Semana*, 2017).

Por otro lado, y como lo concibe el RNC, la ideología que había querido gestar la primera administración Santos (2010-2014) era la de formar una cultura de paz, pero ahora con las presiones domésticas de grupos políticos y económicos, los nuevos fundamentos ideológicos que estaban presentes en el final de su segunda administración (2014-2018) tuvieron que ver con el mantenimiento de la paz, ya que existió un miedo tanto en la EPE, como en amplios sectores de la sociedad civil, que se presentara un escenario de un posible rompimiento del cese al fuego bilateral, que hubiera conllevado a un reinicio del conflicto armado (*El Universal*, 2016).

Ahora bien, en cuanto al factor de extracción de recursos, para el caso de la segunda administración de Santos estuvo expuesta a grandes desafíos. Como lo expresaron Pastrana y Gehring (2017), dicha extracción tuvo grandes complejidades, debido a la pérdida de liquidez financiera a nivel doméstico y factores como la deuda externa, o la venta de empresas

gubernamentales que representaban un activo valioso, como fue el caso de Isagen.

Además, los recursos provenientes del sector petrolero dejaron de ser significativos, por consecuencia de los bajos precios a nivel internacional, ocasionando un desafío económico, ya que el Estado colombiano se volvió dependiente del petróleo como fuente de exportación.

Como resultado de los problemas petroleros, Bonilla (2015) expresó que la administración Santos tuvo que recurrir a nuevas alternativas que pudieran cambiar el panorama, una de esas alternativas fue el *fracking*, que más allá de ser un mecanismo de solución, esta alternativa ha generado serios problemas de orden doméstico, pues esta decisión ha gestado varias presiones políticas y sociales, donde actores como la Corte Constitucional, han emitido conceptos jurídicos que defienden el medio ambiente, frenando las decisiones del ejecutivo. También se dio el caso de movimientos de la sociedad civil que realizaron durante el año 2017 consultas populares para frenar la extracción de recursos petrolíferos, generando pérdida de cohesión entre la sociedad civil y el gobierno.

CONCLUSIONES

A manera de conclusión este trabajo pretendió explicar, desde el enfoque del realismo neoclásico y el factor cognitivo de Robert Jervis (1976), el desarrollo de la política exterior de Colombia durante las dos administraciones de Juan Manuel Santos. Se pudo encontrar desde el punto de vista del factor cognitivo que el gobierno cambió las percepciones de amenaza

que se implementaron en el gobierno Uribe, ya que más allá de la guerrilla de las Farc, se empezaron a identificar nuevas amenazas como las Bacrim o la corrupción. A su vez, se realizó un cambio de perspectiva de cómo tratar a los grupos insurgentes, y se abrieron caminos de conciliación y diálogo para lograr la paz, alejándose del enfoque militarista.

Asimismo, se confirma la hipótesis: a nivel sistémico el objetivo central era mejorar la imagen de Colombia en el escenario internacional, donde la orientación estuvo guiada por la diplomacia económica, una política que había sido desarrollada por los gobiernos de Colombia durante la década de 1990, momento en el que el comercio internacional y la inversión extranjera fueron características principales de la política exterior. Además, mejorando el aspecto económico, también se dieron oportunidades para ingresar a organizaciones internacionales que podían ponderar la imagen del Estado en el Sistema Internacional, como fue el caso de la Oede y la Otán. Aunque cabe decir, que esta integración estuvo más fortalecida gracias a la profundización de la cooperación con Estados asiáticos, un proyecto de largo aliento cuyo *focus* es el diálogo comercial con los gigantes de esa región.

Otro punto importante de la política exterior durante este período fue la apuesta por los escenarios multilaterales de la región. Teniendo en cuenta que el gobierno Uribe realizó una política de aislamiento, la política de Santos fue la de participar activamente en organizaciones nuevas como la Unasur y la Celac, o clásicas como la OEA, intentando demostrar un liderazgo en la región, y también introduciendo nuevos temas en la agenda internacional, para

fortalecer el apoyo de la comunidad hacia el proyecto de la paz.

Por otro lado, cabe resaltar que Santos en sus dos administraciones mantuvo un lenguaje donde se ciernen los principios de la negociación y la conciliación. Pilares fundamentales para su política de Unidad Nacional, y puntos cruciales para conseguir el apoyo internacional para el proceso de paz. La imagen positiva generó apoyo para los diálogos en La Habana y la consecución de fondos para el eventual escenario de posconflicto. Un caso para resaltar fueron los resultados del plebiscito, donde la comunidad internacional, dio un respaldo legítimo al trabajo realizado por el gobierno, más aún, en el posterior y delicado proceso de renegociación.

Finalmente, en la arena doméstica, se encontró que la movilización de recursos estuvo centrada en cómo involucrar a la sociedad civil en temas de reconciliación y reintegración, buscando, a su vez, apoyo legítimo al proceso de paz, cuyo desenlace fue una oposición política fuerte que ganó los resultados para no aprobar lo trabajado en La Habana, y consolidando una polarización entre la ciudadanía. Por otro lado, también se buscaron recursos para la creación de nuevas instituciones políticas, que lideraran un proceso estructural que pudiera enfrentar los desafíos del posconflicto. Sin embargo, la implementación de estas instituciones aún está en proceso de efectuarse, debido a los problemas económicos actuales, y la creciente tensión política que se vive al interior del país.

El reto de la política exterior para la administración de Iván Duque (2018-2022) será la de continuar con los procesos de integración

y multilateralismo, para poder consolidar una identidad fuerte que no solo ayude al fortalecimiento de la cooperación internacional, sino que guíe los futuros retos que tendrá Colombia bajo el sostenimiento de la paz, en su niveles sistémico y doméstico. La reciente salida de la Unasur (EFE, 2018) señala un camino con los riesgos propios del unilateralismo y el aislamiento regional.

REFERENCIAS

- Angulo, M. C.; Ortiz, A. & Pantoja, S. (2014). Análisis de las percepciones de los colombianos sobre el proceso de paz y el posconflicto desde una perspectiva de género. *Colombia Internacional* (80).
- 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* (1ª. ed., pp. 643–659). Bogotá D.C.: Fundación Konrad Adenauer - Colombia.
- Baena Rojas, J. J. & Fernández Pons, X. (2016). Aproximaciones a la inserción de Colombia en el sistema multilateral de comercio en 1995-2015. *Análisis Político*, 29(87). <https://doi.org/10.15446/anpol.v29n87.60755>
- Bonilla, J. (2015). Política extraccionista de hidrocarburos en Colombia y Ecuador: crítica desde el análisis del posdesarrollo. *Análisis Político*, 28(83).
- Borda, S. (2012). La administración de Álvaro Uribe y su política exterior en materia de derechos humanos: de la negociación a la contención estratégica. *Análisis Político*, 25(75).
- Borda, S. (2014). Política exterior de la administración Santos: un liderazgo de vía media para Colombia. *Barcelona Center for International Affairs*.

- Borda, S. & Berger, M. (2012). Relaciones bilaterales China y Colombia: 1990-2010. *Colombia Internacional* (75). <https://doi.org/10.7440>
- Caracol Radio. (24/08/2016). El rol que cumplieron los países garantes y acompañantes en el proceso de paz. En http://caracol.com.co/radio/2016/08/24/internacional/1472063711_981305.html
- Castro, R. & González, P. (2015). Las organizaciones de la arquitectura global y el posconflicto colombiano: el caso de la cooperación de la ONU, el Banco Mundial y la Oede. En E. Pastrana & H. Gehring (Eds.), *Política exterior colombiana. Escenarios y desafíos en el posconflicto* (1ª. ed.). Bogotá D.C.: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- CIDH. (2004). *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el proceso de desmovilización en Colombia*. Washington D.C.
- Cinep. (2011). *23 años de falsos positivos (1988-2011)*. Bogotá D.C.
- Codhes. (2009). *Víctimas emergentes. Desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado en 2008*. Bogotá D.C.
- Dangond, C. (2015). Drogas y política exterior colombiana: del paradigma prohibicionista a la búsqueda de políticas alternativas. En E. Pastrana & H. Gehring (Eds.), *Política exterior colombiana. Escenarios y desafíos en el posconflicto* (1ª. ed.). Bogotá D.C.: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Deas, M. & Gaitán Daza, F. (1995). *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia* (1ª. ed.). Bogotá D.C.: Fonade.
- Dießelmann, A.-L. & Hetzer, A. (2016). La representación de la política exterior del gobierno Santos y su repercusión en el discurso mediático-político en Europa y Colombia. *Papel Político*, 21(1).
- Dinero*. (05/12/2014). Quinta ronda del TLC entre Japón y Colombia. En <https://www.dinero.com/economia/articulo/tlc-colombia-japon/195992>
- Dinero*. (06/10/2016). Aquí el listado de donantes a campaña del No. y no está Ardila Lülle. En <https://www.dinero.com/pais/articulo/empresario-que-aportaron-a-la-campana-del-no-en-el-plebiscito/234634>
- EFE. (2018). Colombia da un giro a su política exterior y se retira de la Unasur | Latinoamérica | Edición Cono Sur | Agencia EFE. En <https://www.efe.com/efe/cono-sur/latinoamerica/colombia-anuncia-que-se-retirara-de-la-unasur-como-habia-prometido-duque/50000764-3717008>
- El Espectador*. (03/10/2016). Comunidad internacional se declara “triste” por resultado de plebiscito en Colombia. En <https://www.elespectador.com/comunidad-internacional-se-declara-triste-resultado-de-articulo-658231>
- El País*. (05/02/2016). Obama promete 450 millones para apoyar la paz en Colombia en 2017. En https://elpais.com/internacional/2016/02/04/actualidad/1454626009_673595.html
- El Tiempo*. (07/2010a). Las operaciones militares que marcaron historia en el gobierno Uribe y otros asuntos en seguridad. En <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7822110>
- El Tiempo*. (10/2010b). La percepción de corrupción en el país sigue deteriorándose. En <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8211705>
- El Tiempo*. (08/03/2011a). Colombia abrirá tres nuevas embajadas. En <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4434784>
- El Tiempo*. (05/2011b). Uribe dice que no fue cómplice ni negligente con la corrupción. En <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9282620>
- El Tiempo*. (27/10/2014). ¿A qué va Santos a Europa? En <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14751655>

- El Tiempo*. (29/04/2015). Once lecciones para el posconflicto. En <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15659117>
- El Tiempo*. (02/10/2016a). Polarización del país, reflejada en resultados del escrutinio. En <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/resultados-plebiscito-2016-42861>
- El Tiempo*. (06/10/2016b). Estos son algunos de los puntos que el uribismo busca renegociar. En <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/puntos-a-renegociar-en-el-acuerdo-de-paz-por-el-uribismo-50058>
- El Universal*. (04/05/2011). En Colombia hay conflicto armado: Presidente Santos. En <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/politica/en-colombia-hay-conflicto-armado-presidente-santos-22577>
- El Universal*. (03/09/2016). “Sería catastrófico” reiniciar guerra en Colombia: Iván Cepeda. En <http://www.eluniversal.com.co/colombia/seria-catastrofico-reiniciar-guerra-en-colombia-ivan-cepeda-234786>
- FIP. (2017). Posconflicto y construcción de paz. En <http://www.ideaspaz.org/foundation/work-areas/4>
- Gamboa, L. (2017). Opposition at the Margins: Strategies against the Erosion of Democracy in Colombia and Venezuela. *Comparative Politics*, 49(4).
- Gehring, H. & Cuervo, M. (2015). El camino de Colombia hacia la Ocdé: ¿un catalizador de medidas domésticas favorables para el posconflicto? En E. Pastrana & H. Gehring (Eds.), *Política exterior colombiana. Escenarios y desafíos en el posconflicto* (1ª. ed.). Bogotá D.C.: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- González, F. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. (F. González, Ed.) (1ª. ed.). Bogotá D.C.: Cinep.
- Guerrero, M. (30/05/2018). ¿Qué gana Colombia al convertirse en socio de la Otán? En <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/que-gana-colombia-al-convertirse-en-socio-de-la-otan-articulo-791683>
- Guzmán, G.; Umaña, E. & Fals, O. (1980). *La violencia en Colombia: estudio de un proceso social*. Bogotá D.C.: Carlos Valencia Editores.
- Helbig, R. & Lasconjarias, G. (2017). Winning Peace and Exporting Stability: Colombia as NATO's next Global Partner? *Research Division-NATO Defense College* (138).
- ICG. (2017). *Bajo la sombra del “no”: la paz en Colombia después del plebiscito*. Bruselas.
- Jervis, R. (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. (R. Jervis, Ed.) (4ª. ed.). Princeton: Princeton University Press.
- La Silla Vacía*. (13/07/2016). Roberto Vélez Vallejo. En <http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/roberto-velez-vallejo>
- Lewin, J.; Bermúdez, A. & Morelo, D. (28/09/2015). Estas son las entidades para la paz. En <http://lasillavacia.com/historia/estas-son-las-entidades-para-la-paz-51811>
- Lobell, S.; Ripsman, N. & Taliaferro, J. (2009). *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. (S. Lobell, N. Ripsman, & J. Taliaferro, Eds.) (1ª. ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011). *Memorias al Congreso 2010-2011* (1ª. ed.). (Ministerio de Relaciones Exteriores, Ed.). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012). *Memorias al Congreso 2011-2012* (1ª. ed.). (Ministerio de Relaciones Exteriores, Ed.). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2013). *Memorias al Congreso 2012-2013* (1ª. ed.). (Ministerio de Relaciones Exteriores, Ed.). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2014). *Memorias al Congreso 2013-2014* (1ª. ed.). (Ministerio de Relaciones Exteriores, Ed.). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Molano, A. (2012). *América Latina y las potencias extra regionales*. Bogotá D.C.
- Nussio, E. (2011). Violencia, terrorismo y guerra de discursos: Dos décadas de amenazas a la seguridad vistas por los presidentes colombianos. *Center for Security Studies*.
- OECD. (2018). President Macron and Secretary-General Gurría open OECD Ministerial with call to make multilateral co-operation work better for all - OECD. En <http://www.oecd.org/newsroom/president-macron-and-secretary-general-angel-gurría-open-oecd-ministerial-with-call-to-make-multilateral-co-operation-work-better-for-all.htm>
- OACP. (2017). *Acción CaPaz: Estrategia de capacidades para la paz y la convivencia*. Bogotá D.C.
- Ortiz Morales, J. (2017). La Alianza del Pacífico como actor regional: factores de éxito para la cohesión regional hacia la proyección internacional. *Desafíos*, 29(1).
- Pastrana, E. & Castro, R. (2017). Retos, socios estratégicos y escenarios para la política exterior colombiana durante el posconflicto. *Agenda Internacional* (35).
- Pastrana, E. & Gehring, H. (2017). *La política exterior colombiana de cara al posconflicto*. Bogotá D.C.
- 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* (1a. ed., pp. 57–81). Bogotá D.C.: Fundación Konrad Adenauer - Colombia.
- Pastrana, E. & Vera, D. (2015). La política exterior colombiana y el proceso de paz. *Foreign Affairs*, 15(3).
- Pfeiffer, S. (2014). *Infraestructura de paz en Colombia*. Berlín.
- Portafolio*. (14/07/2016). TLC con Corea del Sur abre un mercado de 50 millones de habitantes. En <http://www.portafolio.co/economia/inicia-tratado-de-libre-comercio-entre-colombia-y-corea-del-sur-498836>
- Rodríguez Pinzón, E. M. (2017). Internacionalización del conflicto, del acuerdo y del posacuerdo. Evolución, continuidades y rupturas de una estrategia. *Análisis Político*, 30(90), 194–208. <https://doi.org/10.15446/anpol.v30n90.68307>
- Rojas, D. (2013). Las relaciones Colombia-Estados Unidos en el gobierno Santos: ¿llegó la hora del posconflicto? *Análisis Político*, 26(79), 121–138.
- Sánchez, F. (2012). Cooperation and Discord in South America in the Twenty-First Century: The Consequences of the Colombia-United States Military Agreement of 2009. En B. M. Rajae & M. J. Miller (Eds.), *National Security under the Obama Administration* (pp. 159–176). New York: Palgrave Macmillan US. <https://doi.org/10.1057/9781137010476>
- 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* (1ª. ed., pp. 323–339). Bogotá D.C.: Fundación Konrad Adenauer - Colombia.
- Sánchez, G. & Meertens, D. (1983). *Bandoleros, gamonales y campesinos* (1ª. ed.). Bogotá D.C.: El Áncora Editores.
- Semana*. (01/12/2012). A un paso TLC con UE. En <https://www.semana.com/economia/articulo/paso-tlc-ue/268682-3>
- Semana*. (07/11/2014). Las distintas lecturas de la gira de Santos. En <https://www.semana.com/nacion/>

- articulo/juan-manuel-santos-en-europa-las-distintas-lecturas-de-la-gira/408316-3
- Semana*. (12/05/2015). Los retos hacia la paz. En <https://www.semana.com/nacion/articulo/los-retos-despues-del-fin-de-proceso-de-paz-posconflicto/452671-3>
- Semana*. (28/11/2017). Gobierno se resiste a ver morir reforma política y circunscripciones de paz. En <https://www.semana.com/nacion/articulo/gobierno-quiere-resucitar-la-reforma-politica-y-las-circunscripciones-de-paz/54890>
- Sil, R. & Katzenstein, P. (2009). Eclectic Theorizing in the Study and Practice of International Relations. En C. Reus-smit & S. Duncan (Eds.), *The Oxford Handbook of International Relations* (pp. 110–117). Oxford: Oxford University Press.
- Sterling-Folker, J. (2009). Neoclassical realism and identity: peril despite profit across the Taiwan Strait. En S. Lobell, N. Ripsman, & J. Taliaferro (Eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (1a. ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Taliaferro, J. (2009). Neoclassical realism and resource extraction: State building for future war. En S. Lobell, N. Ripsman, & J. Taliaferro (Eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (1a. ed., pp. 196–213). Cambridge: Cambridge University Press.
- The Guardian*. (2016). Juan Manuel Santos wins Nobel peace prize despite rejection of Farc peace deal | World news | The Guardian. En <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/07/juan-manuel-santos-wins-nobel-peace-prize-for-work-with-farc>
- Tickner, A. (2001). *Colombia: An Ambiguous Foreign Policy*. Washington D.C.
- Tokatlián, G. (2012). *Política exterior: un reordenamiento de América Latina*. Bogotá D.C.
- Tremolada, E. (2014). ¿La Alianza del Pacífico facilita la inserción de Colombia en la región Asia-Pacífico? *Papel Político*, 19(2).
- Vargas-Alzate, L. (2015). Colombia en la búsqueda de mecanismos que faciliten su desarrollo: la Alianza del Pacífico y el rumbo hacia la Oede. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2(2).
- Vargas-Alzate, L.; Sosa, S. & Rodríguez-Ríos, J. (2012). El comercio como plataforma de la política exterior colombiana en la administración de Juan Manuel Santos. *Colombia Internacional* (75).
- Velosa, E. (2012). Colombia frente al Asia-Pacífico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (1ª. ed., pp. 357–371). Bogotá D.C.: Fundación Konrad Adenauer - Colombia.