

O A S I S

Enero-Junio
2019

OBSERVATORIO DE ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS INTERNACIONALES

*DOSSIER TEMÁTICO:
INSERCIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA*

CIPE

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROYECTOS ESPECIALES
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Nº 29

Rector de la Universidad Externado de Colombia
Juan Carlos Henao Pérez

Decano (f) de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales
Roberto Hinestrosa Rey

Director del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales - CIPE
Gonzalo Ordóñez-Matamoros

Editora
Martha Ardila

Asistente editorial
Luz Adriana Gómez Gómez

Corrección de estilo
Luis Fernando García N.

OASIS está indexada en el catálogo Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), el Directory of Open Access Journals (DOAJ), y en las bases de datos del International Bibliography of Social Sciences (IBSS), Emerging Sources Citation Index (ESCI), Cengage Learning, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), Fuente Académica EBSCO, Dialnet, Social Science Research Network (SSRN), Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), el Registro Escandinavo de Publicaciones Científicas y el Open Journal System (OJS).

ISSN 1657-7558
E-ISSN 2346-2132

(cc) Bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual

Calle 12 No. 1-17 Este, Bogotá, D.C., Colombia
PBX: 3419900, ext. 2002
Correo electrónico: oasis@uexternado.edu.co
URI: www.uexternado.edu.co/oasis

Primera edición: enero de 2019
Diagramación: David Alba
Impresión y encuadernación: Digiprint Editores S.A.S.
Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Tabla de contenido

PRESENTACIÓN	1
<i>Martha Ardila</i>	
I. DOSSIER TEMÁTICO: INSERCIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA	5
• LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN SANTOS: ENTRE LOS IMPERATIVOS Y LAS ASPIRACIONES	7
<i>Diana Marcela Rojas</i>	
• SANTOS: UNA DIPLOMACIA TRADICIONAL CON CAMBIOS.....	29
<i>Martha Ardila</i>	
<i>Isabel Clemente Batalla</i>	
• EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA EN EL PERÍODO 2002-2018	57
<i>Héctor Galeano David</i>	
<i>Reynell Badillo</i>	
<i>Mateo Rodríguez</i>	
• LA POLÍTICA EXTERIOR DE SANTOS: ESTRATEGIA Y DIPLOMACIA POR LA PAZ	81
<i>Fabio Sánchez</i>	
<i>Sebastián Campos</i>	
• REVISIÓN SISTEMÁTICA DE LAS RELACIONES EN COOPERACIÓN MILITAR ENTRE COLOMBIA Y LOS PAÍSES DEL CONTINENTE AMERICANO	105
<i>Germán Castro Bernal</i>	
• TRANSICIÓN DE LOS REFUGIADOS COLOMBIANOS EN ECUADOR: UNA NUEVA FASE DEL FENÓMENO MIGRATORIO	125
<i>Sebastián Polo Alvis</i>	
<i>Enrique Serrano López</i>	
<i>Katherine Cardozo Beltrán</i>	
• LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA COLOMBIE, ENTRE L'INFLUENCE ET L'INDÉPENDANCE. LE DÉBAT SUR LE RÔLE DU PRÉSIDENT ET DE L'ACADÉMIE DE FORMATION DES DIPLOMATES	155
<i>Héctor Heraldo Rojas Jiménez</i>	

•	LA ALIANZA DEL PACÍFICO COMO ELEMENTO CATALIZADOR PARA LA COOPERACIÓN: UNA REVISIÓN DESDE LA ÓPTICA DEL SUR GLOBAL	175
	<i>Luis Fernando Vargas-Alzate</i>	
•	IMPLICACIONES DEL RETIRO DE COLOMBIA DE LA UNASUR: RETOS EN LA CONFIGURACIÓN REGIONAL	197
	<i>Catherine Ortiz Morales</i>	
	<i>Pedro Miguel Montero</i>	
	<i>Carlos Alberto Chaves García</i>	
•	ACCIONES ESTRATÉGICAS DE MARCA COLOMBIA EN TORNO A LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DURANTE LOS AÑOS 2010 AL 2015	223
	<i>Robert Ojeda Pérez</i>	
	<i>Mónica Liliana Perea Rodríguez</i>	
	<i>Angie Vanessa Puerto Núñez</i>	
•	CONFLICTIVIDAD Y ÓRDENES MUNDIALES: EL CONGRESO DE VIENA Y EL INTENTO DE UN FRENO A LA HISTORIA DE LOS PRINCIPIOS DE SOBERANÍA Y DE IGUALDAD JURÍDICA	237
	<i>Wilson Fernández Luzuriaga</i>	
	<i>Hernán Olmedo González</i>	
	II. RESEÑAS	257
•	SEGURIDAD Y DEFENSA EN BRASIL	259
	<i>Rafael Piñeros</i>	
•	COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO, RELACIONES INTERNACIONALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS.....	263
	<i>Gustavo Rodríguez Albor</i>	
•	INDICACIONES PARA AUTORES	267
•	GUIDELINES FOR AUTHORS.....	271

oasis, Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, 2019. Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 7-265.

I. *Dossier* temático: inserción internacional de Colombia . II. Reseñas.

Presentación*

Al culminar un período presidencial, analistas tienden a hacer un balance de gestión del gobierno que termina, de sus cambios y continuidades, y de su impacto en diversos sectores de la sociedad. En el plano internacional, en la revista *OASIS* no quisimos quedarnos atrás y es por ello que este número lo dedicamos a realizar un balance de la política exterior de la administración de Juan Manuel Santos (2010-2018). Y lo hacemos seis meses después, para marcar distancia del gobierno que se fue, con cabeza fría, y con algunos parámetros de comparación con el cual comienza.

En el ámbito de las relaciones internacionales y, más aún, de algunos estudiosos y de la sociedad en general, tienden a confundirse conceptos como política exterior y política internacional. El primero se refiere a las acciones y políticas del Estado y del gobierno, y se acerca a las políticas públicas, mientras que la política internacional es un ámbito de estudio que comprende las relaciones externas de otros actores no gubernamentales. En *OASIS* 29 examinamos la política exterior, principalmente, como una política pública que implementó el gobierno de Juan Manuel Santos.

En el diseño e implementación de la política exterior de un país, inciden una serie de factores sistémicos, gubernamentales, no-gubernamentales e idiosincráticos, y los diversos jefes de

Estado tienden a imprimir matices de acuerdo con su ideología, tradiciones, percepciones, valores, ideas y preferencias. Entre los sistémicos, Estados Unidos y el tema de drogas han ocupado un lugar importante durante muchos años. Incluso muchos analistas, aun hoy en día, se refieren a un *respice pollum* y a una narcotización de la política exterior colombiana. Hay otros elementos como la geopolítica en términos de ubicación del país, de recursos naturales, de historia, que retoman relevancia, y más para un país como Colombia con múltiples pertenencias como la andina, la amazónica y con vertientes hacia el Pacífico y el Atlántico, con un archipiélago como San Andrés y Providencia más cerca de Nicaragua que del propio territorio nacional en donde el tema de soberanía se encuentra en jaque. En cuanto a los otros factores, que son tanto estructurales como coyunturales, los elementos idiosincráticos adquirieron un significado especial durante el gobierno de Santos, al transitar de la ideologización de Álvaro Uribe a un marcado pragmatismo y liderazgo, con tintes de diplomacia presidencialista.

En este sentido, el presente número de *OASIS*, examina aspectos bilaterales y multilaterales, estructurales y coyunturales, políticos y, en menor medida, económicos. Vale resaltar la relación entre lo interno y lo externo,

* [doi: https://doi.org/10.18601/16577558.n29.01](https://doi.org/10.18601/16577558.n29.01)

la vinculación entre Estado y sociedad, y la búsqueda de mayores márgenes de autonomía para la inserción externa colombiana. Algunos artículos quisieron cubrir diversos aspectos de la inserción internacional y otros profundizaron en un tema. Ocupa un lugar especial la internacionalización de la paz, y el apoyo de la comunidad internacional a los diálogos de La Habana y al posconflicto.

Casi todos los artículos hacen parte del *dossier* temático titulado Inserción internacional de Colombia. Los dos primeros, analizan la política internacional de Santos en sus grandes lineamientos y realizaciones. Enfatizan en las dinámicas internas en su interacción con el escenario internacional durante los 8 años de gobierno. La profesora Diana Rojas concluye que el gobierno de Santos mostró una gran coherencia entre lo que se propuso y lo que implementó, mientras que Ardila y Clemente señalan que hubo un acomodamiento pragmático. Por su parte, Galeano, Badillo y Rodríguez, señalan que mientras Uribe privilegió el bilateralismo con Estados Unidos, Santos se acercó a la región y a la Unión Europea en aras de financiar y mantener en marcha el proceso de negociación con las Farc.

Siguiendo con la internacionalización de la paz, Sánchez y Campos revisan también los factores sistémicos y domésticos que incidieron en la búsqueda de apoyo interno y externo para consolidar el proceso de paz. Señalan que el gobierno de Santos impulsó 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.

Posteriormente, se incluyen dos artículos relacionados con nuevos temas de la agenda

internacional colombiana, como seguridad –en cuanto a la cooperación militar–, y migración. Es así como Germán Castro examina la relación con Estados Unidos, la lucha contra las drogas y el Plan Colombia, e incursiona en las relaciones de cooperación entre Colombia, la Unasur y Brasil. Concluye que la cooperación militar con Estados Unidos ensombreció los vínculos de Colombia con la región. No obstante, parecería que la seguridad deja de vincularse con la migración. En este sentido, Polo, Serrano y Cardozo examinan la consolidación de una política migratoria con Ecuador, y muestran avances institucionales y económicos del vecino país para acoger a los migrantes colombianos.

Por otra parte, el artículo de Héctor Rojas es una crítica a los funcionarios diplomáticos, muchos vinculados con el clientelismo que ha caracterizado la política exterior colombiana. Señala que quienes suelen representar al país no son los mejores, ni más capacitados, sino los más cercanos al poder. Concluye que la construcción de una estrategia conjunta entre muchos actores vinculados con los temas internacionales, podría contribuir con la gestión de la política exterior que se debate entre la influencia y la independencia. No obstante, respecto al servicio exterior, Galeano, Badillo y Rodríguez, señalan que Santos tuvo gestos importantes como el aumento continuo del presupuesto al Ministerio de Relaciones Exteriores y la ampliación de las misiones diplomáticas en el exterior.

Luego de un recorrido de aspectos políticos bilaterales, el *dossier* incluye dos artículos vinculados con la diplomacia multilateral durante el gobierno de Juan Manuel Santos. El artículo de

Luis Fernando Vargas sobre la Alianza del Pacífico, revisa los vínculos de cooperación internacional entre sus miembros, a partir de los avances que se han podido constatar en su interacción. Concluye que, a pesar de que la cooperación no es la esencia del acuerdo, resulta indudable el avance en esta materia.

Continuando con organismos regionales, el artículo de Ortiz, Montero y Chaves, analizan la naturaleza de la Unasur como proyecto de diálogo y concertación política y su vigencia a pesar del actual contexto de crisis. Sostiene que Colombia debió continuar en el bloque regional para evitar un nuevo episodio de aislamiento regional que afecte su proyección internacional a corto y mediano plazo.

Este *dossier* no se limita a lo político, sino que también hace alusión a la diplomacia económica, que fue muy importante durante la administración Santos. En este sentido, el artículo de Ojeda, Perea y Puerto, identifica las acciones estratégicas de Marca Colombia entorno a la inversión extranjera directa durante el período 2010-2015. Este fue uno de los pilares en los que se apoyó la diplomacia económica y en el que se creyó que aumentaría con el acuerdo de paz.

Para terminar, un artículo que se distancia del tema del *dossier*, el de Fernández y Olmedo que examina el Congreso de Viena y el intento de un freno a la historia de los principios de soberanía y de igualdad jurídica de los Estados. Son principios que, aunque han sufrido modificaciones, continúan siendo importantes y los Estados se encuentran apegados y temerosos de ir a perder soberanía. Sin lugar a dudas, este ha sido uno de los obstáculos para avanzar en el multilateralismo y en la unificación de agendas regionales integracionistas, así como en el darle mayor participación a diferentes actores de la sociedad y de las regiones, que avanzan en sus propios procesos de internacionalización.

Finalmente, la revista *OASIS* quiere agradecer a todas las personas que hicieron posible la realización de este número: a los autores por sus análisis, a los evaluadores que con sus comentarios y críticas enriquecieron todos y cada uno de los artículos, a las directivas y personal administrativo del Cipe, de la Facultad y de la Universidad.

Martha Ardila
Editora

**DOSSIER TEMÁTICO:
INSERCIÓN INTERNACIONAL
DE COLOMBIA**

LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN SANTOS: ENTRE LOS IMPERATIVOS Y LAS ASPIRACIONES

Diana Marcela Rojas

SANTOS: UNA DIPLOMACIA TRADICIONAL CON CAMBIOS

Martha Ardila e Isabel Clemente Batalla

EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA EN EL PERÍODO 2002-2018

Héctor Galeano David, Reynell Badillo y Mateo Rodríguez

LA POLÍTICA EXTERIOR DE SANTOS: ESTRATEGIA Y DIPLOMACIA POR LA PAZ

Fabio Sánchez y Sebastián Campos

REVISIÓN SISTEMÁTICA DE LAS RELACIONES EN COOPERACIÓN MILITAR ENTRE COLOMBIA Y LOS PAÍSES DEL CONTINENTE AMERICANO

Germán Castro Bernal

TRANSICIÓN DE LOS REFUGIADOS COLOMBIANOS EN ECUADOR: UNA NUEVA FASE DEL FENÓMENO MIGRATORIO

Sebastián Polo Alvis, Enrique Serrano López y Katherine Cardozo Beltrán

**LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA COLOMBIE,
ENTRE L'INFLUENCE ET L'INDÉPENDANCE. LE
DÉBAT SUR LE RÔLE DU PRÉSIDENT ET DE
L'ACADÉMIE DE FORMATION DES DIPLOMATES**

Héctor Heraldo Rojas Jiménez

**LA ALIANZA DEL PACÍFICO COMO ELEMENTO
CATALIZADOR PARA LA COOPERACIÓN: UNA
REVISIÓN DESDE LA ÓPTICA DEL SUR GLOBAL**

Luis Fernando Vargas-Alzate

**IMPLICACIONES DEL RETIRO DE COLOMBIA DE
LA UNASUR: RETOS EN LA CONFIGURACIÓN
REGIONAL**

*Catherine Ortiz Morales, Pedro Miguel
Montero y Carlos Alberto Chaves García*

**ACCIONES ESTRATÉGICAS DE MARCA COLOM-
BIA EN TORNO A LA INVERSIÓN EXTRANJERA
DIRECTA DURANTE LOS AÑOS 2010 AL 2015**

*Robert Ojeda Pérez, Mónica Liliana Perea
Rodríguez y Angie Vanessa Puerto Núñez*

La política internacional de la administración Santos: entre los imperativos y las aspiraciones*

Diana Marcela Rojas**

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es establecer cuáles fueron los márgenes de maniobra con los que contó el gobierno Santos en el manejo de su política internacional durante los 8 años de mandato (2010-2018), en relación, tanto con las dinámicas internas como con las lógicas y movimientos que se dieron en el escenario internacional durante ese período. Con el beneficio de la perspectiva que da el tiempo transcurrido, se busca determinar qué distancia se dio entre la agenda inicial del gobierno, su voluntad de implementarla, y la capacidad real para hacerlo, de acuerdo con el entorno específico y las circunstancias en las que le correspondió desempeñarse.

Palabras clave: Gobierno Santos, política exterior colombiana, cooperación internacional, proceso de paz.

The international politics of the Santos administration: between the imperatives and the aspirations

ABSTRACT

The objective of this work is to establish how much maneuvering space the Santos Government counted with in the management of its international policy during the 8 years of

* Este artículo es uno de los resultados del proyecto “Política exterior colombiana: los retos del siglo xxi”, financiado por la Universidad Nacional de Colombia.

** Phd en ciencia política. Profesora asociada Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Iepri, de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, (Colombia). [dmrojasr@unal.edu.co], [https://orcid.org/0000-0003-1116-7677]

Recibido: 20 de agosto de 2018 / Modificado: 9 de octubre de 2018 / Aceptado: 22 de octubre de 2018

Para citar este artículo:

Rojas, D. M. (2019). La política internacional de la administración Santos: entre los imperativos y las aspiraciones. *OASIS*, 29, pp. 7-27

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.02>

mandate (2010-2018), in connection with both the internal dynamics and the logics and movements that occurred in the international arena during that period. With hindsight, this work seeks to determine the distance between the initial agenda of the Government, their willingness to implement it, and their actual ability to do so, taking into consideration the specific environment and circumstances of the period.

Key words: Santos Government, Colombian foreign policy, international cooperation and peace process.

Se ha señalado insistentemente que una de las consecuencias de la globalización es el debilitamiento en la capacidad de los Estados para definir, de manera autónoma, sus políticas. En tanto “fenómeno de intensificación de las relaciones sociales” (Held & McGrew, 2003, p. 3), la globalización deslimita y destataliza la política: “la consecuencia es que aparecen jugadores adicionales, nuevos papeles, nuevos recursos, reglas desconocidas, contradicciones y conflictos nuevos (Beck, 2004, p. 27). En lugar de políticas nacionales y de la lógica de interacción entre Estados como base de la política internacional, estaríamos, según Beck, ante la configuración de una política interior mundial; en ella, la actuación internacional de los Estados no puede ser comprendida a partir de la concepción clásica de la soberanía basada en la definición moderna del Estado (autoridad centralizada en un territorio delimitado con una jurisdicción exclusiva sobre su población). En su lugar, se plantea la idea de un Estado transnacional, cuya naturaleza es contingente y políticamente mutable; el Estado

“ya no sería el actor del sistema internacional sino un actor entre otros” (Beck, 2004, p. 33). ¿Significa esto que ya no tiene sentido seguir empleando el concepto de “política exterior”? ¿Esta visión implica que los gobiernos nacionales ya no tendrían la idoneidad, la aptitud y ni siquiera la posibilidad de defender los intereses nacionales de sus países? ¿Estarían los Estados sometidos al vaivén incesante de las dinámicas globalizadoras sin poder fijar una ruta ni llegar a puerto seguro?

Si la contingencia y la incertidumbre son las características predominantes de la política actual (Bauman, 2015), los proyectos políticos de los partidos y movimientos que llegan al poder serían solo declaraciones de buena voluntad, sujetas a los azares de los mercados globales, a los efectos no deseados de los riesgos civilizatorios como el cambio climático, e incluso a las disputas entre las grandes potencias (Giddens, 2000, p. 30). Parecería entonces que la brecha entre las promesas de un gobierno y las realidades del ejercicio del poder se hace cada vez más grande, ante la mirada impotente y decepcionada de los ciudadanos. Sin embargo, visto más de cerca, se constata que los gobiernos, aun en países más pequeños, débiles o subdesarrollados, siguen contando niveles variables de margen de maniobra para la conducción de su política exterior (Hill, 2015, pp. 293 y ss.). ¿Qué es lo que hace entonces que, pese a todo, los Estados mantengan esta capacidad de acción en un mundo tan complejo y mutable?

Algunas pistas para responder a estas preguntas se encuentran en el análisis de casos concretos. El presente trabajo examina la política exterior del gobierno de Juan Manuel

Santos con la intención de establecer a qué punto se constata o no, en el caso colombiano, la pérdida de poder del Estado.

¿Desde dónde examinar la política exterior?

Realizar un balance de la política exterior, por sucinto que sea, permite analizar en perspectiva el desempeño de un gobierno en un ámbito específico de la política pública. Se trata de la posibilidad de establecer la relación entre los propósitos iniciales y los resultados a los que se llegó al finalizar el mandato. Más que un balance en blanco y negro, se busca identificar de qué modo se manejó en la práctica la política exterior por parte de una administración, cuáles fueron sus posibilidades y límites, en qué circunstancias se definió y se implementó la agenda, qué temas terminaron por ser dejados de lado y qué otros, imprevistos, tuvieron que ser asumidos.

Al examinar las continuidades y discontinuidades entre los propósitos iniciales y las medidas efectivamente adoptadas, más que determinar el nivel de coherencia, el propósito es reflexionar acerca de la capacidad con la que cuenta un gobierno hoy para orientar sus políticas, en especial en un campo en el que intervienen actores muy diversos y en el que se entra en interacción con dinámicas, como las del ámbito internacional, que difícilmente pueden ser controladas o previstas. No se trata, pues, simplemente de un balance contable de beneficios y pérdidas, sino y, sobre todo, de un ejercicio de contextualización.

El análisis de una política pública implica establecer, de un lado, las necesidades y demandas a las que se busca responder con

medidas concretas y, del otro, la habilidad de un gobierno para adoptar tales disposiciones, allegando los recursos, la capacidad operativa y estableciendo las condiciones necesarias para su aplicabilidad.

La distancia que se establece entre los propósitos iniciales, establecidos a través de planes y programas, y la capacidad de implementar acciones específicas con miras a lograr objetivos establecidos es lo que se denomina margen de maniobra: “La política exterior existe siempre en la dicotomía entre elección y restricción. Dependiendo del actor, el momento y la situación, las oportunidades se definen de acuerdo con las circunstancias, a veces poco prometedoras, lo que delimita el marco de acción de los agentes” (Hill, 2015, p. 303).

El margen de maniobra con el que puede contar un gobierno para la puesta en marcha de una política pública puede ser ampliado o reducido en virtud de la conjunción de varios factores, de los cuales, y para efectos del presente análisis, se consideran principalmente tres: En primer lugar, el respaldo político de sectores como los partidos políticos, las organizaciones sociales, los gobiernos locales, los grupos de interés, la opinión pública e incluso, como en el caso de la política exterior, el apoyo que actores internacionales estén dispuestos a proporcionar para la adopción de políticas específicas (Morin & Paquin, 2018, pp. 167 y ss.). Este respaldo puede expresarse en forma de legitimación de la política en cuestión, financiación de los programas e, incluso, como participación directa en la implementación de las medidas correspondientes.

En segundo lugar, se encuentra la capacidad institucional, tanto para formular una

política pública, como para implementarla. Ello implica contar con el personal calificado, la experticia, las formas de reglamentación y los procedimientos burocráticos adecuados que permitan la asignación de tareas, la atribución de responsabilidades y la evaluación de resultados¹. Esta capacidad incluye, por supuesto, la disponibilidad de los recursos económicos necesarios para llevar a cabo la misión establecida.

En tercer lugar, el margen de maniobra de un gobierno se define también en relación con las tendencias y dinámicas predominantes en el escenario internacional en el que se desenvuelve. La creciente interdependencia entre los países, impulsada por el proceso de globalización, también implica un condicionamiento de los gobiernos para definir, de manera completamente autónoma y soberana, sus políticas públicas. Ello resulta aún más evidente en el caso de la política exterior dadas las tendencias de los últimos años a desarrollar regímenes internacionales, densificar las redes de carácter transnacional y promover modelos económicos y políticos de corte capitalista y liberal (Smith & Hadfield, 2008, p. 190). Tales dinámicas intensifican el entrelazamiento entre la política doméstica y la internacional, dando lugar a un ámbito complejo y, a veces, incluso confuso, que varios autores han denominado “interméstico”².

El objetivo, entonces, de este trabajo consiste en establecer cuáles fueron los márgenes de maniobra con los que contó el gobierno Santos en el manejo de su política internacional durante los 8 años de mandato (2010-2018), a partir del análisis de los tres tipos de factores señalados previamente. La hipótesis de partida sostiene que el gobierno Santos contó con el margen de maniobra necesario para cumplir, con buena parte de los objetivos de su política exterior, debido a que pudo conjugar el respaldo nacional e internacional a su proyecto político con el mejoramiento de las capacidades institucionales del Estado colombiano; todo ello en un contexto internacional que le resultó favorable, en buena medida debido al alineamiento del gobierno nacional con las tendencias hegemónicas globales.

En el desarrollo de la argumentación se analizará, en primer lugar, la agenda internacional que se planteó el gobierno Santos a su llegada en 2010, la cual se definió en torno a dos ejes principales: el de la búsqueda de apoyo internacional al proceso de paz, y el de la ampliación de los vínculos externos, tanto a nivel económico como político; en seguida se estudiarán las medidas a través de las cuales la administración buscó alcanzar los objetivos planteados así como los resultados obtenidos; a

¹ Para un análisis detallado del dispositivo diplomático ver: Hill, C. (2015). *Foreign Policy in the Twenty-First Century*. New York: Palgrave Macmillan Education. Chapter 4: Agents: Bureaucracy and the Proliferation of External Relations. Y Morin, J.-F. & Paquin, J. (2018). *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*. Palgrave Macmillan. Chapter 4: What is the influence of Bureaucracy?

² Para el debate sobre la frontera entre lo interno y lo externo, y la conceptualización de la política interméstica ver: Rosenau, J. N. (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge University Press. Evans, P. & Putnam, (1993). *Double-edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. University of California Press.

modo de conclusión se precisará cuáles fueron los márgenes de maniobra del gobierno Santos en la conducción de la política exterior y los factores que pueden explicarlo.

UNA POLÍTICA EXTERIOR DE CARA AL SIGLO XXI

A su llegada al gobierno, Santos planteó un giro en el manejo de las relaciones internacionales. Frente a la priorización de los vínculos con EE.UU., la concentración en la lucha contra el terrorismo y el tono de confrontación ideológica con los vecinos que caracterizó al gobierno anterior, la nueva administración adoptó una posición más pragmática y multilateral. Este redireccionamiento obedeció tanto a imperativos de política doméstica como a cambios en el escenario internacional. El cambio se expresó en dos objetivos centrales: en primera instancia, alcanzar un mejor posicionamiento internacional del país; el gobierno se planteó diversificar la agenda internacional y ampliar la esfera de acción externa con el fin de poder jugar en varios tableros. El segundo propósito consistió en obtener el apoyo internacional para el proceso de paz, tanto en términos políticos como financieros.

Con respecto al primero, Santos manifestó: “Nuestra meta es establecer unas relaciones internacionales modernas que nos ayuden a enfrentar exitosamente los retos del siglo xxi” (Cabrera, 2010). Lo cual significaba elevar el estatus internacional del país proyectando una situación de estabilidad y seguridad interna, favorables a su vez al modelo de economía abierta, y concordancia con las tendencias globalizadoras prevalecientes.

En efecto, el inicio del nuevo siglo, coincidió con un cambio en la percepción de los países en desarrollo. En su momento se habló del potencial de los “mercados emergentes”, los llamados “Civets” conformados por Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica; esto es, países con poblaciones numerosas y jóvenes, con posibilidades de un crecimiento económico sostenido en los siguientes 20 años, los cuales se perfilaban como destinos atractivos para los inversionistas (*The Economist*, 2010). Asimismo, la mayoría de países de América Latina fueron clasificados en la categoría de “renta media” de acuerdo con el aumento del nivel de ingreso per cápita; esto, en conjunción con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas, se tradujo en una disminución de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) para la región, así como en la transformación del esquema de cooperación Norte-Sur hacia uno que enfatiza la cooperación Sur-Sur (Cepal, 2012).

Por su parte, en las últimas dos décadas Colombia ha consolidado una economía exportadora basada en la explotación de recursos minerales, principalmente petróleo y carbón. Este modelo económico ha vuelto imperativa la creación de condiciones favorables a la inversión extranjera, la adopción de normas y procedimientos internacionales, así como la firma de acuerdos de libre comercio que le garanticen el acceso a los mercados globales.

El cambio en el estatus internacional del país también se vinculó estrechamente con la decisión de encontrar una solución pacífica al conflicto armado interno por parte de la administración Santos. La búsqueda de respaldo externo al proceso de paz se debió a la nece-

sidad de legitimar la negociación con las Farc en una doble vía: de un lado, se esperaba que el acompañamiento de países y organizaciones internacionales le diera credibilidad al proceso, tanto frente a la ciudadanía colombiana como ante la propia guerrilla. Este acompañamiento propiciaría e incluso presionaría la continuidad de los diálogos y el logro de compromisos en la mesa de negociaciones. De cierto modo, era una manera de conjurar el “síndrome del Caguán”, la desconfianza acerca de la voluntad de paz de las partes negociadoras y el temor a que se repitiera el fracaso de las tentativas de negociación ocurridas durante el gobierno de Pastrana. De otro lado, esa participación le brindaría legitimidad y reconocimiento al proceso de paz ante la comunidad internacional en su conjunto, permitiéndole contar con experticia y recursos externos.

Tales propósitos contaron con un entorno internacional favorable; en los últimos años se ha dado un desarrollo institucional y normativo que enmarca la participación de actores internacionales en la resolución de guerras internas. La denominada “intervención humanitaria” o el “deber de proteger”, han propiciado un mayor involucramiento en los procesos de paz en varios lugares del mundo (París, 2014). Allí participan no solo los gobiernos nacionales y organismos internacionales y regionales, sino de manera muy activa ONG y grupos sociales de carácter transnacional (Masal, 2007). Además, la nueva administración habría de capitalizar la experiencia de internacionalización

adquirida a través de los programas en favor de la paz; dichas iniciativas se desarrollaron en diversas regiones del país con el apoyo de la cooperación internacional desde el año 2000 (J. García, 2015).

Veamos en detalle cómo se implementó la agenda.

PROYECCIÓN INTERNACIONAL

El propósito de la administración Santos de ampliar el radio de acción internacional, así como de diversificar su agenda externa se expresó en varias medidas: la adopción de nuevos acuerdos de libre comercio, el ingreso a la Oede, la extensión de la agenda con Estados Unidos, la asociación con la Otán y, por último, el acercamiento a la región y las tentativas por mejorar las relaciones con los países vecinos.

Profundizar los vínculos con la economía global

En materia de política económica, el gobierno Santos no solo le dio continuidad a la internacionalización de la administración anterior, sino que buscó intensificar el proceso de liberalización económica y comercial. Se duplicó el número de acuerdos de libre comercio, de 8 acuerdos vigentes en 2010, se pasó a 16 acuerdos comerciales con 62 países y 15 instrumentos de promoción y protección de inversiones³; de estos 16 acuerdos 4 corresponden a acuerdos de alcance parcial

³ En la región, Colombia pasó a ser uno de los países con mayor número de tratados de libre comercio en 2018, detrás de Chile (30), Perú (19), México y Panamá (17) (Mincomercio, 2018).

(Panamá, Cuba, Caricom y Venezuela). En este período entraron en vigor los tratados con Canadá y AELC⁴ (2011), Estados Unidos (2012), Unión Europea (2013), Corea del Sur, Alianza Pacífico y Costa Rica (2016)⁵.

En el 2000, el comercio de Colombia con países con acuerdos comerciales representaba 20.2% de lo comercializado, desde entonces amplió la participación alcanzando el 66.2% en 2017. Por su parte, el intercambio comercial con China también se incrementó pese a no contar con ningún tipo de acuerdo comercial (Lu, 2017).

La administración también se planteó la meta de ampliar el turismo internacional; entre el 2011 y el 2017 la llegada de viajeros extranjeros al país creció 150% y el ingreso de divisas por concepto de turismo pasó de US\$3.400 millones a US\$5.700 millones, lo que representa un aumento de 68%; en aras de convertirlo en una fuente importante de ingresos para las economías locales, la administración invirtió medio billón de pesos en 165 obras turísticas en diferentes regiones del país (Mincomercio, 2018b).

En esta misma dirección, la administración planteó como una de sus prioridades el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde). Para ello se emprendieron una serie de reformas políticas

e institucionales con el fin de adaptar la administración pública y la legislación a estándares internacionales en temas de crecimiento económico, empleo, calidad de vida, comercio internacional, medio ambiente, economía digital e impuestos; de allí que a la organización se le denomine el “club de las buenas prácticas”. Las reformas implementadas afectan, de manera sustancial, el manejo de la política económica en lo que respecta a la productividad y la competitividad; crea condiciones favorables a la inversión extranjera y generan mayor confianza internacional hacia la economía nacional. Después de un largo y exigente proceso, Colombia fue finalmente aceptada como miembro de la Ocde en mayo de 2018. En la valoración de los alcances e implicaciones de esta decisión no hay una respuesta unívoca; de un lado, la adopción de parámetros internacionales facilita la inserción del país en las dinámicas económicas globales, que a la larga, podrían favorecer también un mejor posicionamiento en otros temas; sin embargo, de otro lado, implica una restricción del margen de maniobra del gobierno nacional a la hora de tomar decisiones en el ámbito doméstico y ancla al país, con mayor contundencia, al modelo económico neoliberal (González, 2018).

⁴ Asociación Europea de Libre Comercio, conformada por Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza.

⁵ Otros acuerdos están pendientes: en 2018 se dieron por concluidas las negociaciones para un acuerdo comercial con Israel, el cual entrará en vigor una vez sea ratificado por los respectivos congresos y, en el caso de Colombia, también de la Corte Constitucional. En 2018 se retomaron las negociaciones de un TLC con Turquía, luego de haber quedado suspendidas en mayo de 2012, tras cumplirse una sexta ronda de negociaciones. Con Japón se trabajó en un acuerdo comercial parcial y en 2018 se firmó un acuerdo de doble tributación.

Las relaciones con Estados Unidos: ¿De aliados subordinados a socios estratégicos?

En este, como en otros ámbitos, el gobierno Santos se propuso dar un viraje en los vínculos con la potencia del norte. Luego de una década en la que la política exterior colombiana estuvo concentrada en alcanzar y mantener el respaldo estadounidense a la ofensiva militar contra la guerrilla⁶, se hacía imperativo ampliar el margen de maniobra externo y proyectar una imagen menos unilateralmente alineada. Se buscó entonces que el país siguiera siendo considerado un aliado confiable, pero en el marco de unas relaciones bilaterales más equilibradas y con una agenda más diversificada.

Por su parte, Washington se planteó pasar a otra etapa en su política de intervención en el conflicto armado, implementando una “estrategia de salida”⁷; su objetivo consistía en nacionalizar los programas desarrollados bajo el Plan Colombia, pasando progresivamente la responsabilidad en su gestión, así como en su financiación, al Estado colombiano. Desde la perspectiva estadounidense, “la colombianización o nacionalización [del Plan Colombia] representa un cambio de la relación de asistencia actual a una relación de asociación (*partnership*), en la que se desarrolla la capacidad local, se

incrementan las alianzas con el sector privado, aumenta la responsabilidad y la presencia del Estado, se fortalecen las instituciones, y decrece la ayuda estadounidense” (Department of State, March 2006, p. 24).

Además de fijar la ruta del “pos Plan Colombia”, los dos países acordaron elaborar una nueva agenda bilateral que ampliara los vínculos más allá de los temas militares y estratégicos, incluyendo asuntos como el desarrollo social, el crecimiento económico, el medio ambiente, la educación, la energía y los derechos humanos. Ello habría de concretarse a través del Diálogo de Alto Nivel Estados Unidos-Colombia (DAN), un mecanismo de interlocución entre funcionarios estadounidenses y colombianos que se realizó periódicamente con el fin de evaluar el avance en la agenda propuesta.

La cooperación en materia de seguridad hacia la región fue otro de los componentes de la agenda bilateral en la administración Santos. Desde 2013, se implementó el Plan de Acción Estados Unidos-Colombia de Cooperación en Seguridad Regional (U.S.-Colombia Security Cooperation Coordinating Group SCCG). Mediante este plan, los dos países desarrollaron iniciativas conjuntas en Centroamérica, que incluyeron entrenamiento de seguridad y del sector justicia, fortalecimiento institucional

⁶ Después de una década de implementación del Plan Colombia, Washington estimaba que el país bien podría ser visto como un “modelo de reconstrucción estatal”. Tal vez el único caso de intervención estadounidense que podría considerarse exitoso en una década especialmente calamitosa, luego de los desastres en Irak y Afganistán, y ante la inestabilidad creciente en Medio Oriente y África.

⁷ Se trata de la Iniciativa de Desarrollo Estratégico para Colombia (The Colombia Strategic Development Initiative, CSDI). (U.S. Department of State, March 2011). La CSDI fue definida por la Embajada de Estados Unidos en Colombia para el período 2009-2013, con el fin de respaldar el Plan de Consolidación Nacional presentado por el gobierno Uribe en 2009 y al cual se la da continuidad bajo la administración Santos.

para mejorar los esfuerzos de combate a crímenes financieros, extorsión, lavado y decomiso de activos y entrenamiento para ayudar a las capacidades de interdicción de esas naciones.

De otra parte, el narcotráfico siguió siendo la piedra en el zapato de los vínculos bilaterales; al inicio de su mandato Santos trató de poner sobre la mesa la discusión sobre el enfoque de la lucha contra las drogas, buscando generar un frente común a nivel regional y enfatizando en la responsabilidad compartida⁸. La tentativa no prosperó, pero por un tiempo Washington suavizó la retórica y disminuyó la presión en la aplicación de las políticas antinarcóticos, sobre todo en lo referente a la fumigación aérea; de este modo, el gobierno Santos pudo tener un margen de maniobra en un tema crítico durante las negociaciones en La Habana. Sin embargo, el aumento en el número de cultivos ilícitos en el país⁹ y el estilo confrontacional del gobierno Trump hicieron que, de nuevo, la lucha contra las drogas fuera motivo de tensiones entre ambas partes.

La asociación con la Otán

El 31 de mayo de 2018 se formalizó el vínculo de Colombia con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Otán) en calidad de socio

global, convirtiéndose en el primer admitido de la región latinoamericana. Convertirse en un socio global de la Otán implica un estatuto de mayor cooperación en materia de seguridad y defensa, pero no la membresía plena, la cual está reservada solo a los países europeos. En términos generales, el modo de asociación en el que ingresa el país implica establecer mecanismos de cooperación de interés mutuo para enfrentar riesgos y desafíos de seguridad emergentes; se trata de un marco flexible de colaboración en la que, de manera individual y de común acuerdo con el organismo multilateral, los países deciden en qué áreas y a través de qué formas quieren participar (Las2orillas, 2018).

¿Qué razones llevaron al gobierno nacional a buscar esta alianza? Estas tienen fundamentalmente que ver, directa e indirectamente, con el conflicto armado interno y su solución. De hecho, el acercamiento a la organización ya se había iniciado en 2006, cuando la administración Uribe buscó socios extra regionales para respaldar su política de seguridad democrática y contrarrestar las críticas de los gobiernos de izquierda que predominaban entonces en la región (H. García, 2013).

No obstante, será el gobierno Santos el que impulse decididamente la iniciativa. Desde

⁸ En la Cumbre de las Américas del 2012, se acordó dar un mandato a la OEA para iniciar un proceso de estudio a fin de explorar nuevos enfoques en la lucha contra las drogas narcotizantes y psicotrópicas. En mayo de 2013 el organismo regional presentó el Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas (OEA, 2013); asimismo, la OEA convocó una sesión extraordinaria en el 2014 encargada de perfilar la nueva estrategia 2016-2020.

⁹ Según el informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en 2015 el área cultivada creció en un 39%, llegando casi a las cien mil hectáreas. En 2012 eran menos de la mitad. Para el 2016 se estimaron en 146.000 las hectáreas cultivadas (Unodc, 2017). Las cifras que la US Office of National Drug Control Policy dio a conocer son mayores, fijando en 188.000 el número de hectáreas de coca en Colombia para 2016 (McDermott, 2017). Según esta misma agencia, para el 2017 se dio un incremento del 11%, con un registro de 209.000 hectáreas (ONDCP, 2018).

el 2013 se firmó un acuerdo de intercambio de información y seguridad, lo que permitió a militares colombianos participar en cursos y entrenamiento en Alemania e Italia (Cancillería, 2013). Asimismo, fuerzas colombianas hicieron parte de operaciones navales conducidas por la Alianza Atlántica para contrarrestar la piratería marítima en el Cuerno de África. Estos acercamientos dieron lugar a que el país fuera admitido en la organización en mayo de 2017, y es precisamente esta decisión la que acaba de ser ratificada.

Se trató de una jugada a varias bandas; desde el punto de vista militar, la asociación con la Otán le daría continuidad al proceso de modernización de las Fuerzas Armadas colombianas que tuvo lugar con el Plan Colombia; gracias a ello fue posible el debilitamiento militar de las Farc y la subsecuente negociación del acuerdo de paz. En la perspectiva del posconflicto, le permitiría al gobierno colombiano responder a dos imperativos: por una parte, darle una nueva orientación y uso al dispositivo militar más grande y eficaz con el que ha contado el país en su historia republicana; y de otra, mantener la capacidad coercitiva del Estado frente a amenazas como las disidencias de la guerrilla, las Bacrim y el narcotráfico, un asunto de vital importancia a resolver en estos primeros años de posconflicto. Asimismo, este pacto contribuiría a afianzar la legitimidad ganada por las Fuerzas Armadas colombianas, tanto a nivel interno como externamente.

Desde el ámbito de la política internacional, la asociación a este sistema de defensa

colectiva corresponde al objetivo del gobierno Santos de cambiar la percepción externa negativa que predominó por varios años; a través de ella se busca ganar prestigio y proyectar internacionalmente a Colombia como un Estado confiable, estable y cooperativo. Tal estrategia está pues en concordancia tanto con el impulso a los programas de cooperación militar que el país proporciona a otras naciones latinoamericanas con el respaldo de Estados Unidos, como con el ingreso a la Oede antes mencionado (Torrijos & Abella, 2017).

Una vuelta a la región

Al no estar ya concentrada solo en Estados Unidos ni en los asuntos de seguridad, la política exterior de Santos pudo dedicarse también a restablecer y mejorar los deteriorados vínculos con los países vecinos, y volcar la atención sobre los asuntos de la región después de varios años de distanciamiento y de posiciones encontradas. Tal disposición hacia una política más multilateral y atenta a la región se puso de presente con una mayor participación en los escenarios latinoamericanos, así como al mejoramiento de las relaciones con los países vecinos.

La VI Cumbre de Las Américas en abril de 2012 en Cartagena fue organizada con este propósito. Asimismo, y en tanto espacio multilateral de coordinación y cooperación política de la región, la Unasur (Unión Suramericana de Naciones), fue inicialmente un ámbito propicio para revitalizar los vínculos¹⁰. De

¹⁰ Esta posición contrasta con la actitud de la administración Uribe hacia la organización debido a los enfrentamientos que se presentaron al final de su mandato con Ecuador y Venezuela. Asimismo, ese gobierno se opuso inicialmente a la creación del Consejo Suramericano de Defensa CSD en 2008, argumentado que la OEA ya cumplía con el propósito

hecho, dos colombianos ocuparon el cargo de Secretario General de la organización durante ese período: María Emma Mejía (2011-2012) y Ernesto Samper Pizano (2014-2017). Desde la perspectiva del gobierno Santos, Unasur no se planteaba como un sustituto de la OEA ni implicaba alinearse con un polo del espectro ideológico en oposición a Estados Unidos. Se trataba, más bien, de un espacio de concertación útil “para renormalizar, diversificar las relaciones, construir nuevas alianzas y reconducir, a través de un marco regional, la compleja relación bilateral con Venezuela” (Ardila, 2012, p. 306). Sin embargo, precisamente su incapacidad para atender la aguda crisis venezolana, así como las desavenencias entre sus miembros puso en crisis a la organización; en abril de 2018, Colombia, junto con otros 5 países, decidieron abstenerse de participar temporalmente; al final, a su llegada, el gobierno Duque anunció el retiro definitivo de Unasur (ET, 2018).

Ante las complejas problemáticas limítrofes, el gobierno estableció el Plan Fronteras para la Prosperidad (PFP), con el fin de desarrollar un proceso de intervención y fortalecimiento de la presencia del Estado en las zonas de frontera del país a través de una actuación articulada con las autoridades nacionales, regionales, locales de los departamentos: La Guajira, Cesar, Norte

de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada, Guainía, Vaupés, Amazonas, Putumayo, Nariño, Chocó y San Andrés y Providencia. En 2016 se transformó en la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza (DDIF), dependiente del despacho de la canciller. El Ministerio de Relaciones Exteriores reportó que con el PFP se ejecutaron 652 proyectos con una inversión total de \$138 mil millones, en los sectores de energía, deporte, educación, cultura, gobernabilidad, agua y saneamiento básico, salud e identificación y desarrollo económico (Min-relext, 2018).

Asimismo, se buscó recomponer las entonces maltrechas relaciones con los vecinos, en especial con Venezuela, Ecuador y Nicaragua. Con Ecuador las relaciones bilaterales estuvieron suspendidas durante dos años a raíz del bombardeo de las Fuerzas Militares colombianas en la frontera en contra de las Farc; ello implicó lesionar la soberanía ecuatoriana y condujo a una querella en varios escenarios internacionales¹¹. En las relaciones con Nicaragua, el gobierno Santos tuvo que lidiar con la querella respecto a la soberanía territorial sobre el archipiélago de San Andrés (Bedoya, 2014). El fallo de la Corte de La Haya en 2012, si bien reconoce la soberanía colombiana sobre ese conjunto de islas, implica una pérdida de cerca del 43% de la plataforma marítima

de prevenir y desactivar potenciales conflictos bélicos en la región; además esto podía entrar en contradicción con la prioridad que le daba el gobierno Uribe a la lucha contra el terrorismo. Finalmente, se aceptó ingresar al CSD a cambio de la inclusión de un texto que condenaba y rechazaba explícitamente a los grupos terroristas.

¹¹ El ataque se produjo el 1º de marzo de 2008, a unos 1,8 km en una zona selvática dentro del territorio ecuatoriano. 19 guerrilleros fueron dados de baja, incluido uno de los comandantes de las Farc, Raúl Reyes. El régimen de Chávez se solidarizó con Ecuador y en respuesta envió a diez batallones de la Guardia Nacional a trasladarse a la frontera entre Colombia y Venezuela y cerró su embajada en Bogotá.

colombiana en el mar Caribe. El gobierno decidió recusar esta decisión, retirarse del Pacto de Bogotá y contrademandar las pretensiones nicaragüenses. Actualmente el proceso jurídico sigue su curso y podría tardarse varios años para llegar a un fallo definitivo.

La vecindad con Venezuela fue el desafío más acuciante que afrontó la administración Santos; a lo largo de los 8 años de mandato, las relaciones bilaterales se caracterizaron por una oscilación casi permanente entre momentos de extrema tensión seguidos por tentativas de concertación. Todo ello en una tendencia creciente al escalamiento de la conflictividad. Recién posesionado, en agosto de 2010, el nuevo mandatario debió resolver la crisis diplomática surgida a raíz de las acusaciones del presidente Uribe de que el gobierno venezolano les estaba dando refugio en su territorio a las guerrillas de las Farc y del ELN; en respuesta Chávez rompió relaciones diplomáticas. En ese momento la crisis se resolvió con la reunión en Santa Marta entre Santos y Chávez. Una nueva crisis emergió en mayo de 2013 cuando el presidente Santos recibió en la Casa de Nariño al líder opositor venezolano Henrique Capriles, quien denunció un presunto fraude en las elecciones en las que resultó electo Nicolás Maduro. Desde entonces hizo carrera entre los chavistas la tesis de un supuesto complot entre la oposición venezolana y sectores reaccionarios en Colombia para deponer a Maduro. La crisis se solventó con el encuentro presidencial realizado en julio de 2013 en la ciudad venezolana de Puerto Ayacucho. Dos años después, otra crisis surge debido a la decisión de Maduro de cerrar el cruce fronterizo por el Puente Internacional Simón Bolívar, y deportar a ciudadanos co-

lombianos acusándolos de estar involucrados en actividades ilegales como el contrabando de gasolina y bienes básicos, así como de atacar a la guardia venezolana.

Desde mediados de 2016 se desata un flujo masivo de migrantes venezolanos hacia Colombia como resultado de la grave situación económica de desabastecimiento y falta de servicios básicos en su país. Esta situación ha ido *in crescendo* hasta convertirse en una verdadera crisis humanitaria que pone en jaque a las autoridades colombianas. Mientras tanto la animosidad del gobierno Maduro se elevó a mediados de 2017 ante el rechazo del gobierno colombiano a la Asamblea Constituyente que reemplazó a la Asamblea Nacional elegida legítimamente, y cuya mayoría estaba compuesta por sectores opositores al régimen chavista. El gobierno Santos trató de mantener un delicado equilibrio diplomático exhortando al respeto por los valores democráticos y buscando respaldo en instancias regionales como el Grupo de Lima, sin embargo, la grave deriva de Venezuela ha puesto al país en una situación muy delicada, tanto interna como externamente.

RESPALDO AL PROCESO DE PAZ

Buena parte de los esfuerzos de la administración Santos estuvieron concentrados en la solución negociada del conflicto armado. El papel de los actores internacionales en el proceso de paz ha sido fundamental tanto en la etapa de las negociaciones como en la posterior implementación de los acuerdos y la creación de condiciones para el posconflicto. A diferencia de lo ocurrido en las negociaciones en El Caguán, el gobierno planteó desde el principio un marco

de referencia para la participación externa, acorde con una visión más concreta y realista¹².

Acompañamiento en las negociaciones en La Habana

Desde los primeros acercamientos entre el gobierno y la guerrilla, Cuba y Noruega prestaron sus buenos oficios convirtiéndose en los garantes de las conversaciones¹³. Cuba proporcionó un ambiente de confianza y neutralidad para ambas partes, mientras Noruega puso a disposición su prestigio así como su experiencia diplomática en los asuntos de paz (BBC, 2012). En Cuba se dieron los primeros encuentros presenciales durante el 2011; posteriormente, entraron a participar otros países en calidad de facilitadores: las Farc escogieron a Venezuela, y el gobierno nacional a Chile, buscando una suerte de equilibrio ideológico. Durante los diálogos, estos países mediaron en los momentos de mayor tensión, propiciando canales de comunicación para que las partes no abandonaran la mesa de negociación.

Una vez instalados formalmente los diálogos en Oslo, el 17 de octubre de 2012, varios

países y organizaciones internacionales manifestaron su respaldo al proceso, entre ellas, la ONU, la OEA, el Vaticano, la Unión Europea, Estados Unidos, Unasur, la Celac.

Las negociaciones se llevaron a cabo durante casi cuatro años, al término de los cuales se llegó a un acuerdo de paz. La firma de este acuerdo se llevó a cabo en Cartagena en septiembre de 2016, en presencia del secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, 17 jefes de Estado, 10 representantes de organismos multilaterales y 25 cancilleres. Posteriormente, y a raíz de los resultados del plebiscito convocado para avalar el acuerdo y en el que obtuvo la mayoría el no, se realizaron ajustes y el texto final fue refrendado en el Congreso Nacional el 24 de noviembre de 2016. El gobierno colombiano puso en marcha una activa diplomacia con miras a conseguir los recursos necesarios para financiar el posconflicto. En su momento, el Departamento de Planeación Nacional estimó que se requieren \$130 billones para un período de 15 años, esto equivale a unos 10,7 puntos del PIB, parte de los cuales vendrían en forma de préstamos y donaciones internacionales¹⁴.

¹² La Diplomacia por la Paz del gobierno Pastrana fue muy activa en la búsqueda de respaldo externo, sin embargo, no hubo acuerdo entre los actores internacionales respecto a cuál debía ser la mejor estrategia para hacer frente al proceso de paz, en qué debería consistir el apoyo, ni cuáles serían las prioridades en torno a las cuales debían ser dirigidos los recursos. Muestra de ello fue el debate en torno a si respaldar un plan militar, o una estrategia de desarrollo económico y social que se dio en las mesas de donantes.

¹³ Desde 1999, Noruega ya había respaldado los intentos de diálogos de paz entre las Farc y el gobierno Pastrana. Por su parte, Cuba había sido facilitador en los diálogos con el ELN durante el gobierno de Álvaro Uribe.

¹⁴ El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) establece que el 85% de los recursos son para la reforma rural integral, es decir, \$110,6 billones. Los otros \$19 billones van a ser destinados a los temas de participación en política, fin del conflicto, drogas ilícitas y víctimas. “El 80% de los recursos van a salir del Presupuesto General de la Nación (\$46,7 billones), del Sistema General de Participaciones (\$37,8 billones) y del Sistema de Regalías (\$19,7 billones). Las entidades territoriales (municipios y departamentos) aportarán otros \$5,5 billones y los restantes \$20 billones entre cooperación internacional e inversión privada” (*Dinero*, 2017).

En camino hacia el posconflicto

En la etapa de implementación de los acuerdos, la participación externa ha desempeñado un papel crucial. El gobierno Santos convocó a los aliados internacionales para subvencionar parte de los costos de la paz. Así, puso en cabeza de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), la tarea de formular y gestionar una estrategia para la consecución de 3.3 millones de dólares en un plazo de cinco años. Estos recursos se canalizaron de dos maneras: “a través del Fondo “Colombia en Paz”, en el que participan distintos organismos multilaterales y la Unión Europea; y por medio de la ayuda bilateral, la cual sigue siendo la principal fuente de recaudo. Para 2016 esta última, registró aportes de 1.33 millones de dólares; los principales donantes han sido Estados Unidos, la Unión Europea, los países escandinavos y Canadá” (Ruiz, 2017).

El respaldo internacional no solo se traduce en la financiación de programas clave para el posconflicto, sino también en la asistencia técnica en el proceso de verificación y seguimiento del cumplimiento de los acuerdos. Esto incluye la desmovilización de combatientes, la implementación de la justicia transicional y restaurativa, así como la implantación de la institucionalidad estatal en algunas zonas. Ha sido pues indispensable contar con la experiencia internacional en el diseño e implementación de las políticas de posconflicto y de fortalecimiento institucional y participación ciudadana.

Son varios los actores internacionales que han participado en esta etapa, para efectos del análisis nos concentraremos en tres: los orga-

nismos multilaterales, la Unión Europea y los Estados Unidos.

Las agencias multilaterales

La labor de los organismos multilaterales en programas de construcción de paz lleva ya varios años en el país. En primer lugar, se encuentra la Organización de la Naciones Unidas, ONU, al interior de la cual se destaca el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). El apoyo de la ONU se ha traducido también en la designación del francés Jean Arnaud como enviado especial para el proceso de paz en 2015. A su vez, la Secretaría General de la ONU es la depositaria de la declaración unilateral del Estado colombiano con respecto al acuerdo final de paz. Con este gesto, es el Estado, y no los gobiernos de turno, el que afirma su compromiso con la comunidad internacional para implementar lo acordado en las negociaciones con la guerrilla. En febrero 2016, se establece el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto en Colombia con el fin de movilizar y canalizar fondos de socios internacionales (UN, 2016).

El mismo año, el Consejo de Seguridad creó la Misión Política Especial a través de la Resolución 2261; esta misión fue la encargada de coordinar la verificación del cese del fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de armas por parte de la guerrilla. (ONU, 2017). A su turno, la Celac (Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe) se unió a la misión de la ONU, designando observadores provenientes de sus países miembros

para supervisar el proceso. En esta misión participaron 450 observadores internacionales y cerca de 200 civiles de Colombia y de otros países (ONU, 2017).

Concluido el mandato de la primera misión, se nombró una segunda encargada a la que, a partir de septiembre de 2017, se le confía la verificación de la implementación de los acuerdos, incluyendo lo concerniente a la reincorporación social, económica y política de los ahora excombatientes de las Farc. Asimismo, ha sido central la participación de la Organización de Estados Americanos (OEA), de la cual se destaca la experiencia del Programa MAPP-OEA (Misión de Apoyo al Proceso de Paz). Igualmente se destacan las labores humanitarias del Comité Internacional de la Cruz Roja.

La Unión Europea

La UE ha sido otro de los actores centrales en la construcción de la paz, presente de tiempo atrás a través de programas como los Laboratorios de Paz (2002-2010) y Nuevos Territorios de Paz (2011-2016)¹⁵. Su compromiso se ha expresado a través del nombramiento del ex viceprimer ministro irlandés Eamon Gilmore como enviado especial para el proceso de paz

y en la financiación de planes y programas para la construcción de la paz y el posconflicto. En octubre de 2014 el gobierno colombiano suscribió un crédito externo de tipo programático por hasta 100 millones de dólares con el Banco de Desarrollo Alemán; el mismo año se aprobó el Programa de Cooperación con Colombia para el período 2014-2017, por cerca de 90 millones de dólares, de los cuales el 80% fue destinado al desarrollo económico local y en apoyo institucional, el 15% al comercio sostenible en la inversión, y el 5% restante a otras iniciativas. Posteriormente fue creado el Fondo Fiduciario de la Unión Europea para apoyar la implementación de los acuerdos de paz, a través del cual han sido aportados 96,4 millones de euros. A ese fondo aportan 19 países (UE, 2016b).

Dentro de las medidas individuales de los miembros, se destaca la ayuda de Francia para el fortalecimiento de los sistemas de información catastral y el proceso de devolución de tierras (SIG, 2017). Adicionalmente, Noruega ha apoyado el plan de desminado en Colombia. En el 2018 la Unión Europea asumió la presidencia del Grupo de Cooperantes – GruC¹⁶ y se planteó como objetivo lograr una mejor articulación del apoyo de la Cooperación Internacional al proceso de paz.

¹⁵ De acuerdo con cifras oficiales, la cooperación europea para la paz en Colombia entre el 2000 y el 2016 se calculó en cerca de \$2.000 millones de euros (UE, 2016a).

¹⁶ El Grupo de Cooperantes GruC es un mecanismo de coordinación conformado por las principales agencias de cooperación internacional, las misiones diplomáticas, el Sistema de Naciones Unidas y la Banca Multilateral presentes en Colombia. Nace en 2010, en sustitución del sub-grupo de cooperación del G-24, cuando el presidente Santos dio por finalizado el proceso de diálogo tripartito Londres - Cartagena - Bogotá. En el 2013, ante el inicio de los diálogos de paz con el grupo guerrillero Farc, el GruC decidió por unanimidad centrar sus esfuerzos en la construcción de paz y apoyo a estas conversaciones (GruC, s.f.).

Estados Unidos

La participación de EE.UU. en el actual proceso de construcción de paz le da continuidad a la política de intervención de Washington en el conflicto armado colombiano, establecida desde finales de los años 90 a través del Plan Colombia (Rojas, 2015). La ofensiva militar desarrollada bajo el gobierno de Uribe que debilitó militar y políticamente a las Farc ayudó a establecer las condiciones necesarias para una negociación viable entre el gobierno y la guerrilla en la administración Santos.

Desde el principio, la administración Obama brindó un respaldo decidido al proceso de paz, aunque con un perfil discreto. El entonces Secretario de Estado, John Kerry, se reunió varias veces con ambas partes en La Habana y designó a Bernie Aronson como enviado especial para las negociaciones con las Farc. Además de servir como mediador entre las partes y garante de los diálogos, y de estar directamente involucrado en temas primordiales de los acuerdos de paz, Washington ha influido sustancialmente en la definición del enfoque y la orientación de las políticas para el posconflicto, incluso antes del inicio de las negociaciones. La perspectiva estadounidense para esta etapa retoma y amplía el enfoque desarrollado en la última fase del Plan Colombia;

en ella convergen los objetivos de la estrategia puramente militar, por un lado, con los de la recuperación social y el fortalecimiento institucional, por el otro¹⁷.

En una nueva etapa, ahora identificada como *peacebuilding*, la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos, Usaid, presentó en junio de 2014 la *Estrategia de Cooperación para el Desarrollo del País* (CDCS, por sus siglas en inglés), para el período 2014-2018; en ella se señala la orientación de la política estadounidense para acompañar el proceso de paz y sentar las bases del posconflicto (Usaid, 2014). La ayuda estadounidense entre 2000 y el 2017 se calcula en USD\$10.440 millones de dólares (Isacson, 2017). Para el 2018 el Congreso en Washington aprobó un paquete de ayuda a Colombia por USD\$391, similar al monto del año anterior (Norman, 2018)¹⁸.

Además de su influencia en la definición del enfoque para el posconflicto, varios temas han involucrado directamente a Estados Unidos con la construcción de la paz: el narcotráfico, la extradición de antiguos miembros de la guerrilla acusados de narcotráfico y terrorismo ante tribunales estadounidenses, y el futuro de las fuerzas militares colombianas en el posconflicto.

La llegada de Trump a la Casa Blanca a principios del 2017, sembró dudas respecto a la

¹⁷ Un análisis extenso de la participación de Estados Unidos en el proceso de paz colombiano se encuentra en: Rojas, D. M. (2017). Estados Unidos en la construcción de la paz en Colombia. *Análisis Político*, 30(91), 37-52. <https://doi.org/10.15446/anpol.v30n91.7026>.

¹⁸ En los últimos años Estados Unidos ha sido el principal donante para el posconflicto. En su informe del 2017 la Agencia Colombiana de Cooperación registró que el monto total de la cooperación internacional recibida durante ese año ascendió a \$663.987.582, de los cuales EE.UU. aportó el 48%, el 10% corresponde a la Unión Europea, el 8% a Emiratos árabes y el 7% a Alemania; el porcentaje restante se distribuye equitativamente entre otros países (APC, 2017).

continuidad del respaldo estadounidense; esto debido a su retórica aislacionista, así como a la crítica frente a la cooperación internacional y a los compromisos multilaterales. No obstante, salvo las críticas expresadas desde Washington por el aumento en el número de cultivos ilícitos en el país y la presión por retomar las fumigaciones aéreas como principal medida antinarcóticos, los gestos diplomáticos y el mantenimiento de los recursos destinados al posconflicto hasta el 2018, dieron cuenta de la continuidad del compromiso estadounidense con la paz.

Otras formas de apoyo internacional se manifestaron a través de eventos como el otorgamiento del Premio Nobel de paz al presidente Santos en diciembre de 2016, y la visita del papa Francisco a Colombia en septiembre de 2017.

CONCLUSIONES

Debido a los incesantes vaivenes, la variedad de actores involucrados, así como a los altos niveles de incertidumbre que caracterizan los escenarios internacionales actuales, la política exterior de una administración suele ser uno de los campos en los que mayor distancia se presenta entre los propósitos iniciales y los logros finales. Sin embargo, el balance de la política internacional del gobierno Santos muestra un grado de coherencia que resulta notable comparado con administraciones anteriores. Esa relativa correspondencia puede ser explicada por tres factores fundamentales: en primer lugar, el proyecto político nacional de una solución negociada al conflicto armado, en torno al cual se articularon los esfuerzos estatales en diversas

áreas para buscar el respaldo internacional. En segundo lugar, un dispositivo diplomático forjado en las dos décadas precedentes de imperiosa internacionalización, el cual cumplió un importante papel de coordinación interinstitucional y dio continuidad a las políticas a lo largo de los 8 años de gobierno. Y, por último, una visión política acorde con las tendencias internacionales predominantes. La conjunción de estos factores permitió al gobierno Santos desarrollar el margen de maniobra necesario para alcanzar buena parte de sus objetivos.

La búsqueda de respaldo internacional al proceso de paz exigió que el gobierno definiera con claridad sus objetivos y estableciera un marco de acción para coordinar y estructurar la participación de los diversos actores externos; esto requirió una diplomacia proactiva y acciones concretas para generar credibilidad en las negociaciones. Una de las lecciones de este período es que la construcción de la paz es un proceso complejo y de largo plazo, en el que la orientación y el manejo de la política internacional son fundamentales; en ella es preciso definir y proyectar una política de Estado, más allá de los vaivenes y las desavenencias de una administración a otra. La sostenibilidad del proceso en el largo plazo implica una orientación coherente y una acción coordinada con los socios internacionales. Tanto la transparencia como la mejora de los procesos de la gestión pública son requisitos para la cooperación internacional. Así, no se trata solo de “vender una imagen” positiva en el exterior, sino de cumplir con los compromisos y adoptar las medidas necesarias en pos del logro de la paz. Así, aunque todavía falta mucho camino por recorrer para consolidar el proceso, el país demostró tanto

la voluntad como las condiciones para ser un socio confiable.

En relación con el segundo factor, la realización de los dos objetivos centrales del gobierno Santos, el de la paz y el de la proyección externa, implicó una mayor “densificación institucional” en el manejo de la política internacional¹⁹; una tendencia que se ha venido desarrollando en los últimos años y que obedece a un mayor entrelazamiento entre la política doméstica y la externa, así como a la diversificación tanto de los actores como de los escenarios involucrados. Para gestionarla, se crearon nuevas agencias, como la Agencia Colombiana para la Reintegración y la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, y se reorientaron las funciones de otras instancias ya existentes, como la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional, la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho, así como otras adscritas al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS). Esto implicó un mejoramiento del dispositivo diplomático y de su capacidad de coordinar las políticas de cara al exterior con las otras agencias del Estado²⁰. En ello fue

importante la continuidad en la gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores, en cabeza de la canciller María Ángela Holguín.

El tercer factor que favoreció el avance en el cumplimiento de las metas externas tiene que ver con la concordancia con la visión hegemónica y el seguimiento de las tendencias internacionales actuales que conciben el desarrollo como el resultado de una mayor integración a la economía global. Bajo esta administración, se reafirmó el alineamiento del país con el modelo de economía abierta y la intensificación de los flujos comerciales. Para ello se ha hecho necesario crear condiciones que atraigan las inversiones, compatibilizar la legislación nacional y los procedimientos administrativos tanto en materia económica como social y política, con los estándares internacionales, y proyectar una imagen de estabilidad, confiabilidad y seguridad. De este modo, los dos objetivos convergen: la terminación de la guerra le da al país mejores oportunidades para integrarse a las dinámicas mundiales y alcanzar un mayor crecimiento económico; lo cual, a su vez, se espera se revierta en prosperidad y bienestar para los colombianos. Queda por ver si tales promesas se realizan.

¹⁹ En contraste con el manejo diplomático que se dio durante el gobierno Uribe, el cual se caracterizó por su fragmentación entre el Ministerio de Defensa, la Vicepresidencia y la Agencia de Cooperación Acción Social la cuales actuaban como cancillerías paralelas. “Pero no solo ello, sino que altos funcionarios gubernamentales opinaban sobre temas externos muy sensibles, lo que ocasionó una “diplomacia del micrófono” y tensión con varios actores internacionales relevantes para el interés nacional colombiano” (Ardila, 2012, p. 301).

²⁰ En medio de la paradoja que genera, de un lado, proyectarse como un país emergente de renta media, atractivo para la inversión y el turismo y, al mismo tiempo, necesitado de recursos externos para financiar el posconflicto, es de resaltar el aprendizaje institucional de las dos últimas décadas en materia de cooperación internacional. Las primeras etapas de esta experiencia se dieron con el Proceso Londres-Cartagena en el 2003, en las preparaciones para una mesa de donantes en Londres y en las consultas de la primera Estrategia de Cooperación Internacional para Colombia (2004-2006) (PNUD, 2007).

El desempeño del gobierno Santos es una muestra de que la política exterior del país ha cambiado sustancialmente; a veces de manera forzada debido a la conexión entre los problemas domésticos y los internacionales, y otras voluntariamente, buscando oportunidades para avanzar en la realización de los intereses nacionales. Por lo pronto, parece que empezamos a dejar atrás ese sino de país parroquial; tanto la opinión pública como parte de su dirigencia se muestran más conscientes de los vínculos estrechos entre lo nacional y lo internacional²¹, y de la necesidad no solo de gestionar de manera estratégica y con los recursos adecuados esa interdependencia, sino de responder de manera creativa, e incluso osada, a los desafíos que le plantean formar parte de un mundo globalizado a principios del siglo XXI.

REFERENCIAS

- APC. (2017). Informe de Gestión 2017. Agencia Presidencial de Cooperación APC Colombia. Recuperado de https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/informe_de_gestion_2017-ok-15022018.pdf
- Ardila, M. (2012). Potencia regional secundaria en definición. *Papel Político*. Pontificia Universidad Javeriana, 17(1), 293-319.
- Bauman, Z. (2015). *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BBC. (12/10/2012). Por qué Noruega enarbola la bandera de la paz en Colombia. *BBC News Mundo*. Recuperado de https://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/10/120928_internacional_noruega_proceso_paz_colombia_tsb.shtml
- Beck, U. (2004). *Poder y contrapoder en la era global: la nueva economía política mundial*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Bedoya, O. A. A. (2014). El conflicto fronterizo entre Colombia y Nicaragua: Recuento histórico de una lucha por el territorio. *Historia Caribe*, 9(25), 241-271.
- Cabrera, M. (17/10/2010). La agenda internacional de Santos. *Vanguardia*. Recuperado de <http://www.vanguardia.com/opinion/columnistas/mauricio-cabrera-galvis/mauricio-cabrera-galvis/79151-la-agenda-internacional-de>
- Cancillería. (25/06/2013). Acuerdo entre Colombia y la Otán sobre Cooperación y seguridad de información. Ministerio de Relaciones Exteriores. República de Colombia. Recuperado de http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/78f8d_OTAN_B-ACUERDOCOOPSEGURIDADYINFORMACION2013-TEXTO.pdf
- Cepal. (2012). *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. Santiago de Chile: Cepal. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13787/1/S2012863_es.pdf
- Dinero. (07/06/2017). ¿Cómo se financiarán las inversiones de la paz? *Revista Dinero*. Recuperado de <http://www.dinero.com/edicion-impres/pais/articulo/como-se-va-a-financiar-el-acuerdo-de-paz-segun-dnp/247237>

²¹ De acuerdo con la encuesta sobre opinión pública y política exterior realizada en 2015 por la Universidad de los Andes: “el 69% de los encuestados cree que la influencia internacional del país es mayor hoy que hace diez años y el 75% de los colombianos considera que es mejor tener una posición activa en los asuntos mundiales” (Tickner, Cepeda Másmela, Rouvinski & Milanese, 2016).

- El Tiempo*. (10/08/2018). Colombia se retirará de la Unasur en los próximos meses. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/colombia-se-saldra-de-la-unasur-254274>
- García, H. (06/06/2013). Uribe también intentó acuerdo con la Otán. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/uribe-tambien-intento-acuerdo-otan-articulo-426125>
- García, J. (2015). Cooperación internacional y posconflicto en Colombia: más allá de los recursos económicos. *Sextante Bitacora de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de los Andes*, 5. Recuperado de <https://sextante.uniandes.edu.co/index.php/ejemplares/sextante-5/horizontes/cooperacion-internacional-y-posconflicto-en-colombia>
- Giddens, A. (2000). *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.
- González, M. A. (28/05/2018). Colombia en la Oede, ¿ahora qué sigue? *Razón Pública*. Recuperado de <https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/11117-colombia-en-la-oede-%C2%BFahora-qu%C3%A9-sigue.html>
- GruC. (s.f.). Misión y marco de referencia. Grupo de Cooperantes de Colombia. Recuperado de <https://www.gruc.com.co/historia>
- Held, D. & McGrew, A. (2003). *The Global Transformations Reader*. Wiley.
- Hill, C. (2015). *Foreign Policy in the Twenty-First Century* (Second Edition). New York: Palgrave Macmillan Education.
- Isacson, A. (15/05/2017). U.S. Aid to Colombia in 2017. Recuperado de <https://adamisacson.com/u-s-aid-to-colombia-in-2017/>
- Las2orillas. (31/03/2018). ¿Cómo para qué nos metemos a la Otán? *Las2orillas*. Recuperado de <https://www.las2orillas.co/como-para-que-nos-metemos-la-otan/>
- Lu, X. (2017). *Diagnóstico del comercio bilateral entre Colombia y China comprendido en el período 2001-2016*. EAN, Bogotá. Recuperado de <http://repository.ean.edu.co/bitstream/handle/10882/9048/LUXIAONA2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Masal, J. (2007). Sociedad civil internacional: ¿Un poder global? *Análisis Político*, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 19(61), 54-72.
- McDermott, J. (17/07/2017). Record Cocaine Production in Colombia Fuels New Criminal Generation. *InSight Crime*. Recuperado de <https://www.insightcrime.org/news/analysis/record-cocaine-production-colombia-fuels-new-criminal-generation/>
- Mincomercio. (2018). Informe sobre los acuerdos comerciales vigentes de Colombia. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, República de Colombia. Recuperado de http://www.tlc.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=84606&name=Ley_1868__Informe_2018.pdf&prefijo=file
- Minrelext. (01/2018). Implementación del Plan Fronteras para la Prosperidad 2017. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/informe_ejecutivo_2017_-_implementacion_del_plan_fronteras_para_la_prosperidad.pdf
- Morin, J.-F., & Paquin, J. (2018). *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*. Palgrave Macmillan.
- Norman, J. (23/03/2018). US will again give \$391M in aid to Colombia, despite Trump effort at cuts. *Colombia News | Colombia Reports*. Recuperado de <https://colombiareports.com/us-will-again-give-391m-in-aid-to-colombia-despite-trump-effort-at-cuts/>
- ONDCP. (28/06/2018). New Annual Data Released by White House Drug Policy Office Shows Record High

- Cocaine Cultivation and Production in Colombia. *Office of National Drug Control Policy The White House*. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/new-annual-data-released-white-house-drug-policy-office-shows-record-high-cocaine-cultivation-production-colombia/>
- ONU. (30/08/2017). Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Consejo de Seguridad ONU. Recuperado de https://unmc.unmissions.org/sites/default/files/s_2017_745_espanol.pdf
- Paris, R. (2014). The 'Responsibility to Protect' and the Structural Problems of Preventive Humanitarian Intervention. *International Peacekeeping*, 21(05), 569-603.
- Rojas, D. M. (2015). *El Plan Colombia: la intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012)*. Bogotá: Penguin Random House - Iepri, Universidad Nacional de Colombia.
- Ruiz, P. (05/06/2017). La cooperación internacional para financiar el posconflicto / Análisis. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/fondos-internacionales-para-el-posconflicto-95752>
- SIG. (23/01/2017). Colombia y Francia firmaron seis instrumentos de cooperación con motivo de la visita del presidente François Hollande. *Sistema Informativo del Gobierno SIG Presidencia de la República*. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170123-Colombia-y-Francia-firmaron-seis-instrumentos-de-cooperacion-con-motivo-de-la-visita-del-Presidente-Francois-Hollande>
- Smith, S. & Hadfield, A. (2008). *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford OUP Oxford.
- The Economist*. (2010). Great Expectations: Doing business in emerging markets. UK Trade & Investment (UKTI). The Economist Intelligence Unit. Recuperado de https://perspectives.eiu.com/sites/default/files/UKTI_Emerging_Markets_Web_ACC.pdf
- Tickner, A.; Cepeda Másmela, C.; Rouvinski, V. & Milanese, J. (2016). *Colombia, las Américas y el mundo 2015. Opinión pública y política exterior*. Bogotá: Universidad de los Andes. Ediciones Uniandes. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/306250680_Colombia_las_Americas_y_el_mundo_2015_Opinion_publica_y_politica_exterior
- Torrijos, V. y Abella, J. D. (2017). Political and Military Advantages and Disadvantages for Colombia Deriving from its Eventual Participation in International Missions Related to NATO. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(20), 47-82. <https://doi.org/10.21830/19006586.175>
- UE. (26/09/2016a). Unión Europea, socio sólido de Colombia en la construcción de paz desde hace más de 20 años. Delegación de la Unión Europea para Colombia. Recuperado de https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/ue_aportes_a_la_paz_es.pdf
- UE. (12/12/2016b). Acuerdo de Creación del Fondo Fiduciario para Colombia. Recuperado de https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-colombia-trust-fund-signed_es.pdf
- UN. (2016). Trust Fund Factsheet - Colombia Post-Conflict UNMPTE. Recuperado de <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/4CO00>
- Unodc. (07/2017). Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf
- Usaid. (13/06/2014). Country Development Cooperation Strategy 2014-2018 A Path to Peace. Recuperado de <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/USAID-Colombia-CDCS.pdf>

Santos: una diplomacia tradicional con cambios

Martha Ardila*
Isabel Clemente Batalla**

RESUMEN

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

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

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

Santos: a traditional diplomacy with changes

ABSTRACT

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

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

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

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

Para citar este artículo:

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

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

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

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

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LA INTERACCIÓN SISTÉMICA- DOMÉSTICA Y PERSONAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

COLOMBIA: UNA DIPLOMACIA TRADICIONAL CON CAMBIOS

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

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

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

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

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

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

1. Diversificación temática y geográfica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Internacionalización de la paz.

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Reconstrucción de una nueva relación con América Latina

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

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

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

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

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

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

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

De los 6.342 kilómetros de frontera terrestre de Colombia, la venezolana es la más extensa con 2.219 kilómetros, la más activa y la más interdependiente¹. Sin embargo, y a pesar de que la Constitución de 1991 indica que Colombia debe privilegiar la integración con América Latina y el Caribe, la política internacional se deriva de la relación con Estados Unidos, teniendo la gran mayoría de los casos, acciones reactivas y poco propositivas. Temas como seguridad fronteriza, comercio, migración, resultan prioritarios en el relacionamiento con los vecinos.

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

¹ Venezuela: 2.219 km, Brasil: 1.645 km, Perú: 1.626 km, Ecuador: 586 km, Panamá: 266 km.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Retorno al multilateralismo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Cooperación Sur-Sur

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

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

nacional organizada y surgió como respuesta a las necesidades de cooperación en seguridad con Centroamérica y el Caribe, Suramérica y África, por lo que Colombia puso a disposición de los países priorizados los mecanismos y métodos de cooperación, capacitación, asistencia técnica y jurídica².

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

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

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

- África: En el marco del diálogo del Grupo Roma-Lyon, así como en la Cumbre de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, entre otros escenarios multilaterales, el continente africano ha manifestado enfrentar problemas de seguridad debido a la existencia de organizaciones delincuenciales que utilizan la región de África occidental como punto de tránsito hacia Europa y Estados Unidos. Dicha región presenta retos en materia de piratería marítima, narcotráfico, tráfico de personas y armas entre otros fenómenos que tienen su origen en América Latina.
- Caribe: Se realizaron Seminarios de Inteligencia Antidrogas, con esta región. En estas actividades, los participantes recibieron capacitación en materia de: cadena de producción y comercialización de la droga; adulteración y características de las drogas sintéticas; nuevas tendencias del tráfico de drogas en la región Caribe; y sobre el contexto de sustancias psicoactivas y clasificación farmacológica. También se llevó a cabo el “Programa de Capacitación con énfasis en Puertos y Aeropuertos en la Lucha contra el Narcotráfico y Delitos Conexos”, evento al que se invitaron 15 países del Caribe.
- Eurasia: Gira de referenciación por parte de 3 oficiales de Policía a Azerbaiyán, Turkmenistán y Bielorrusia. (www.Cancillería.gov.co).

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

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

NUEVOS TEMAS Y ACTORES PARA LA INSERCIÓN EXTERNA COLOMBIANA

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

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

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

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

1. Internacionalización de los gobiernos sub-nacionales o paradiplomacia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. "Diplomacia" científica

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Una política pública en materia migratoria

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

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

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

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

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

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

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

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

4. El énfasis en el Caribe

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERENCIAS

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

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

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

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

Páginas web:

www.cancilleria.gov.co
www.colciencias.gov.co
www.semana.com
www.eltiempo.com
www.las2orillas.co
www.elnuevosiglo.com.co

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

miembros 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 renunciadas 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 Herald*, 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 Herald*, 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 Herald*, 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 Parias, 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 tnutabilia* (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, Ocede, y como socio global de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, Otán.

El ingreso de Colombia a la Ocede 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, inconsulta 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 remarcara 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 Chaux, 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 Ocdy 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 Arellano.
- 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.

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 expone 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 neorrealismo, 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” trajo 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 hacia 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 colombiano 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 negación 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 Ode: ¿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/apol.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. Rajasee & 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.

Revisión sistemática de las relaciones en cooperación militar entre Colombia y los países del continente americano*

Germán Castro Bernal**

RESUMEN

El presente artículo es una revisión sistemática de publicaciones y documentos desde el año 2010 hasta el 2017 en materia de cooperación militar entre Colombia y los países del continente americano. Frente a este panorama, el texto centra su mirada en dos categorías de análisis, en primer lugar, las relaciones de cooperación entre Colombia y Estados Unidos, de las cuales se despliegan tres sub-categorías como lo son: Génesis de la cooperación militar entre

estos dos países, la lucha contra las drogas y el anti-terrorismo y el Plan Colombia (hoy Paz Colombia). En segundo lugar, la otra categoría de análisis son las relaciones de cooperación entre Colombia y países suramericanos que se dividen a su vez en dos subcategorías: relaciones Colombia-Unasur y Colombia Brasil.

Palabras clave: Cooperación militar, Colombia, Estados Unidos, Unasur, Plan Colombia.

* Este artículo de revisión hace un análisis crítico de un variado y significativo número de referencias bibliográficas sobre las relaciones en cooperación militar entre Colombia y los países del continente americano. Igualmente es derivado del proyecto de investigación intitulado “Geo-estrategia colombiana en el mundo multipolar: análisis de las relaciones militares, políticas y geoeconómicas en el mundo multipolar”, adscrito a la dirección de investigaciones de la Facultad de Negocios Internacionales de la Universidad Santo Tomás, Medellín. Código *JEL*: F02; F13; F53; F55

** Doctor en proyectos. Es docente investigador de la Universidad Santo Tomás de Medellín. Medellín (Antioquia). [german.castro@ustamed.edu.co], [https://orcid.org/0000-0001-6414-233X]

Recibido: 14 de agosto de 2018 / Modificado: 26 de septiembre de 2018 / Aceptado: 22 de octubre de 2018

Para citar este artículo:

Castro B., G. (2019). Revisión sistemática de las relaciones en cooperación militar entre Colombia y los países del continente americano. *OASIS*, 29, pp. 105-123

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.06>

Systematic revision of the relations in military cooperation between colombia and the countries of the american continent

ABSTRACT

This article is a systematic review of publications and documents from 2010 to 2017 on the subject of military cooperation between Colombia and the countries of the American continent. Against this background, the text focuses its attention on two categories of analysis. First, the cooperation relations between Colombia and the United States, which deploys three sub-categories of its own: Genesis of military cooperation between these two countries, the fight against drugs and counterterrorism and Plan Colombia. Second, the other category of analysis of cooperative relations between Colombia and South American countries is divided into two sub-categories: Colombia-Unasur and Colombia-Brazil relations.

Key words: Military cooperation, Colombia, United States, Unasur, Plan Colombia.

1. INTRODUCCIÓN

Los trabajos académicos sobre cooperación militar entre Colombia y otros países del mundo se pueden clasificar en dos grandes espectros. Por un lado, la bibliografía que se encarga de las relaciones bilaterales entre Colombia-Estados Unidos en materia militar; y, por otro lado, las relaciones con países de la región latinoamericana, en particular Suramérica. Ateniéndose a

esta realidad, el objetivo del presente artículo es realizar una revisión sistemática de documentos académicos desde el año 2010 hasta el 2017, que busca comprender qué se ha escrito en materia de cooperación militar, cuáles son los académicos o centros de estudios que se han preocupado por abordar la temática y los resultados que estos proponen para comprender el sentido de la cooperación en las relaciones exteriores de Colombia con otros países.

Frente a los resultados de la revisión sistemática es importante señalar el porqué de la temporalidad de análisis (2010-2017) y los contextos que lo propiciaron. Históricamente Colombia es un país que ha tenido una tradición de violencia sistemática que se ubica desde el nacimiento mismo de la República, esto por las disputas de los diferentes proyectos políticos que desde el siglo XIX querían tener un control efectivo del Estado, lo que llevó a que Colombia padeciera de un aislacionismo vinculado por un fuerte centralismo, en términos de Kurç & Neuman (2017) con una mirada *inward* (hacia adentro). Pero desde la segunda mitad del siglo XX, esta mirada cambia hacia una más de tipo *outside-in* (de afuera hacia adentro), la articulación política y militar con Estados Unidos es un tema vertebral para la lucha contra el terrorismo y contra las drogas, el punto culmen de la cooperación militar bilateral entre estos dos países será el Plan Colombia en 1999. Los efectos de dicho Plan se darán entre los años 2002 y 2010, lo que generará en términos de producción académica, una fuerte reflexión de políticos e internacionalistas tanto colombianos como estadounidenses en el marco del cambio de gobierno en el año 2010.

Por otra parte, en el año 2008 debido a lo que Tickner (2014) llamó “la exteriorización

del conflicto interno”, las Fuerzas Militares de Colombia en coordinación con la Policía Nacional realizaron la Operación “Fénix”, la cual, tuvo como resultado la neutralización de Luis Edgar Devia Silva, “alias” Raúl Reyes, segundo cabecilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (Farc-EP). Colombia violó los acuerdos internacionales en lo que corresponde a la soberanía nacional y la Unasur como respuesta creó el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), del cual Colombia, de manera paradójica, también hará parte. Resaltar que el Consejo de Defensa Suramericano no se creó a raíz de la Operación “Fénix”. Esta instancia de Unasur nació en diciembre de 2008 y la Operación “Fénix” fue ejecutada el 1º de marzo de 2008. Posteriormente entre el 2008 y el 2010 las amenazas de invasión y confrontación militar entre Colombia y Venezuela crecieron lo que produjo un fortalecimiento de los lazos de cooperación de Colombia con Estados Unidos. Por estas razones, después del 2010 las reflexiones sobre lo militar en la región latinoamericana, sobre todo en Suramérica, fueron centrales para diferentes académicos que, desde una perspectiva realista de las relaciones internacionales, analizan el papel geoestratégico de Colombia en el continente.

En suma, el artículo está estructurado en cuatro grandes apartados. En primer lugar, el método de la revisión sistemática, que se encuentra dividida en el diseño de la investigación, la estrategia de búsqueda, la extracción de datos y los análisis de los datos hallados tras la revisión. En segundo lugar, los resultados de la investigación, que se dividen en las dos categorías centrales del artículo, las relaciones

de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos y Colombia y Sudamérica, estos van a estar divididos por sus correspondientes subcategorías. En tercer lugar, la discusión que suscita la temática y, en cuarto lugar, las conclusiones finales.

2. MÉTODO DE REVISIÓN SISTEMÁTICA

2.1 Diseño

Se realizó una revisión sistemática de documentos en centros de estudios políticos e internacionales, revistas especializadas, publicaciones gubernamentales y textos de relaciones exteriores; frente a la búsqueda las publicaciones y centros de estudios más recurrentes que han trabajado esta temática son: las revistas *Análisis Político* del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Iepri, de la Universidad Nacional de Colombia; *Colombia Internacional* del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad de los Andes, y *Latin American Perspectives*, una revista estadounidense que publica en inglés y español diferentes problemáticas sobre América Latina.

2.2. Estrategia de búsqueda

La revisión sistemática se realiza utilizando dos tipos de fuentes en la búsqueda de información bibliográfica: referenciadores bibliográficos y repositorios universitarios. Frente a los referenciadores bibliográficos se utilizaron Google Scholar, Redalyc, SciELO y Jstor; y, por otra parte, se hizo una revisión de los repositorios de la Universidad Nacional, la Universidad Externado de Colombia y la Universidad Militar

Nueva Granada, se procuró hacer una búsqueda en el repositorio de la Universidad de los Andes, pero ante la imposibilidad de acceder a la base de datos se revisaron los artículos de la revista *Colombia Internacional*.

La búsqueda de estos dos tipos de fuentes comenzó con la categoría de cooperación militar con la variable (AND) Colombia, a partir de esta primera búsqueda comienzan a ser dominantes las relaciones de Colombia y Estados Unidos en materia militar, muchos de estos documentos realizan una re-construcción histórica de esta política bilateral, otros se centran en el estudio del apoyo militar para la erradicación de cultivos ilícitos y la lucha contra la droga, otros artículos analizan la lucha contra el terrorismo en términos de cooperación, es decir, Estados Unidos apoyó la lucha contra la insurgencia y Colombia, por su parte, lo apoya militarmente en guerras en otras latitudes y, por último, aparecen con mucha fuerza las publicaciones relacionadas con el Plan Colombia. Para efectos de este artículo, la relación de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos es entendida como la primera categoría emergente de la búsqueda. Cabe señalar que la mayoría de trabajos son en perspectiva histórica, dado que buscan comprender los contextos en los cuales emergen los acuerdos de cooperación.

En menor medida, pero paralelamente a la emergencia de las políticas bilaterales en términos militares entre Colombia y Estados Unidos, las relaciones entre países suramericanos y Colombia aparecerán en la búsqueda de manera regular. Esta cooperación militar se basa en la relación con dos actores, la Unasur y Brasil; frente a la primera se hace a partir de la creación del Consejo de Defensa Surame-

ricano (CDS), y corresponde al principio de vulnerabilidad estratégica (Lombardi, 2012) que viola Colombia con la Operación Fénix, una incursión aérea y terrestre en territorio del Ecuador que quebranta los acuerdos de soberanía y fronteras nacionales. Y, por otra parte, la cooperación binacional entre Colombia y Brasil en defensa y seguridad en la protección de 1600 kilómetros de frontera.

Frente a políticas bilaterales en materia militar con Europa o países asiáticos, la única cercanía clara es con el Estado de Israel. Como lo señala Bernal (2015) la relación entre estos dos países se basa en acuerdos comerciales, compra y venta de armas y una política interna en el rol de agentes antiterroristas que hace que sean aliados estratégicos, pero esto no quiere decir que existan acuerdos de política cooperativa hasta la fecha, así el acercamiento sea diciente la política no se encuentra regularizada. Sobre los países europeos existen acuerdos comerciales y Tratados de Libre Comercio (TLC), pero no políticas de cooperación militar, aunque Colombia ingresó a la Otán en mayo de 2018, no se sabe el futuro de la posible alianza. En resumen, no se toma a Europa y Asia como parte de las categorías emergentes por la falta de cooperación con la zona euro y la región asiática (G. Quintero *et al.*, 2016).

2.3. Extracción de datos

Tras la búsqueda se hallaron más de 75 publicaciones, aunque al final del estudio se excluyeron 25 que no correspondían a la temporalidad definida en el planteamiento del problema. La mayoría de los documentos son artículos de revistas, en su mayoría indexadas, y el restante son capítulos o libros que analizan la temática correspondiente.

2.4. Análisis de datos

Los resultados de la investigación se van a trabajar bajo dos categorías emergentes que, a su vez, van a ser analizadas a la luz de unas subcategorías. Las categorías emergentes serán, por un lado, la política de cooperación militar entre Estados Unidos y Colombia y, por otro lado, las relaciones de cooperación militar entre Colombia y Suramérica. Frente a la primera categoría de análisis se van a trabajar tres subcategorías: perspectivas históricas de los acuerdos bilaterales entre Colombia y Estados Unidos (génesis de la cooperación), política anti-drogas y anti-terrorista y Plan Colombia. Lo que corresponde a la segunda categoría de análisis, relaciones de cooperación militar entre Colombia y Suramérica, se trabajará sobre dos sub-categorías: las políticas regionales en cooperación militar con la Unasur y las políticas de defensa y seguridad con Brasil.

Al finalizar los dos apartados se ubicarán unas tablas de análisis (Tabla 1 y Tabla 2) que corresponde a las subcategorías, los autores que escriben al respecto y las conclusiones o reflexiones generales a las que se llega producto de la revisión. Esto con el fin de sistematizar y organizar de manera clara la búsqueda bibliográfica.

3. RESULTADOS

3.1. Cooperación militar Colombia-Estados Unidos: una relación de dependencia

En este apartado se presenta un balance de las políticas de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos bajo tres sub-categorías de análisis: perspectiva histórica, política anti-

drogas y anti-terrorista y Plan Colombia. Frente a la perspectiva histórica, a la luz del rastreo bibliográfico, se describe la emergencia de dichas relaciones bilaterales desde la segunda guerra mundial hasta mediados de la década de los 50, resaltando la importancia de la guerra en Corea; esta sección busca la genealogía de esta relación política binacional. En segundo lugar, las políticas de la lucha contra las drogas y el anti-terrorismo hay que verlas, de manera conjunta, como la base en la que se ubica históricamente la cooperación entre estos dos países. En tercer y último lugar, el Plan Colombia termina siendo la política más importante en materia de cooperación militar en la historia de Colombia, y su vigencia permanece hasta el día de hoy.

3.2. Perspectiva histórica: introducción a la génesis de las relaciones binacionales en materia militar período 2010-2017

Las relaciones entre las fuerzas militares estadounidenses y las colombianas empezaron en el gobierno de Eduardo Santos en 1939, esta colaboración se dio en términos de ayuda mutua en misiones áreas y navales, que obligaban a Colombia a defender estratégicamente el Canal de Panamá de cualquier inserción marítima en el marco de la segunda guerra mundial, Prieto Ruiz (2013) afirma que tras el establecimiento del principio de ayuda recíproca y cooperación defensiva firmado en La Habana en 1940, en la Segunda Reunión de Consulta de los Cancilleres, y posterior a una nueva reunión en 1942 en Río de Janeiro, el gobierno de Colombia inició conversaciones con los Estados Unidos para recibir armas y

materiales bélicos y un aporte económico cercano a los 16 millones de dólares en material de defensa y armamento.

Posterior a la segunda guerra mundial, y con el dominio hegemónico de Estados Unidos como resultado de la destrucción parcial de Europa, norteamericanos y colombianos seguirían manteniendo relaciones tanto militares como comerciales, lo que generó en Colombia un crecimiento económico en la segunda mitad de la década de los 40 y en la década de los 50.

En su texto “Una visión de la seguridad en Colombia”, Francisco Leal Buitrago (2011) afirma que en 1947, en Río de Janeiro, se llevó a cabo la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad, la cual dio origen al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Tiar), una política regional de asistencia militar que garantiza el principio de vulnerabilidad estratégica, es decir, buscó organizar a América Latina como la zona de influencia y protección en el marco de la naciente guerra fría de los Estados Unidos y la URSS (Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas).

Pero la alianza entre Colombia y Estados Unidos va a ser más estrecha y vinculante debido a la guerra de Corea (1950-1953). Para 1950 la primera confrontación de la guerra fría se va a dar en territorio coreano, por causa de las divisiones políticas producto de la victoria de los aliados en la segunda guerra mundial. En este marco, Colombia en la Quinta Asamblea de Naciones Unidas ofrece su apoyo militar a Estados Unidos por medio de su ministro de guerra, Roberto Urdaneta Arbeláez, representante del gobierno de Laureano Gómez

(Buitrago Roa & Suárez Gutiérrez, 2017). Colombia será el único país de América Latina que brinda su apoyo en esta guerra, donde en principio se envió la fragata “Almirante Padilla” y después el “Batallón Colombia”. Para académicos como Cardona (2012) esta guerra es fundamental porque el Batallón Colombia ganó el reconocimiento de los diferentes mandos militares estadounidenses, logrando el fortalecimiento de las relaciones bilaterales entre los dos países, lo que generó inmediatamente, en términos militares, un apoyo organizativo, táctico, estratégico, discursivo, ideológico, económico, en modernización de equipos y de entrenamiento y capacitación militar, aspectos muy importantes en los años venideros principalmente en la lucha contra la insurgencia.

3.3. Lucha contra las drogas y el terrorismo

La política de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos se basa en dos grandes aspectos que configuran una sola matriz de acción militar desde la década de los 50 hasta la actualidad, esos dos aspectos son la lucha contra el terrorismo y la lucha contra las drogas. Un monstruo con dos cabezas. Para autores como Kyle (2017) o Kruijt (2012), en primer lugar, la lucha contra el terrorismo también se tiene que entender como lucha contra el comunismo, por lo menos hasta 1991, año de la implosión soviética, lo que dio por sentado que tanto el apoyo de Colombia en la Guerra de Corea, como el apoyo de Estados Unidos para acabar a las guerrillas colombianas desde la década de los 50 se halle bajo una política de acción anti-terrorismo.

En segundo lugar, la lucha contra la drogas comenzó a ubicarse como la lucha central en el acuerdo bilateral a partir de la década de los 80's con el aumento de los carteles principalmente en Cali y Medellín; ya en la década de los 70's la lucha contra la producción y destrucción de marihuana venía en ascenso, pero con la inserción al mercado de la cocaína y el aumento de los activos de los carteles también aumentó paralelamente el apoyo económico a la lucha contra con las drogas (Riascos A & Molina R, 2017, p. 37).

Para Buitrago Roa (2017), comprender las relaciones de cooperación militar entre Estados Unidos y Colombia en territorio colombiano, bajo la lucha contra la guerrilla, no se puede sin obviar las operaciones concertadas entre estos dos países, la primera de las cuales tendrá como nombre Laso (Latin American Security Operation) la cual estaba destinada a eliminar las “repúblicas independientes” del sur del Tolima en 1962, en el gobierno de Guillermo León Valencia. La lucha frontal contra el comunismo en América tendrá uno de sus focos en la zona de Marquetalia y en contra de las autodenominadas “autodefensas del Tolima” y, por otro lado, la Operación “Soberanía”, que fue una operación militar aerotransportada ejecutada por el Ejército Nacional para el restablecimiento del orden público en el corregimiento de Gaitania, jurisdicción del Municipio de Planadas (Tolima).

Este ataque orquestado entre los dos ejércitos marcó un punto de inflexión de la cooperación militar, generando un hecho decisivo para que los colonos agrícolas decidieran crear un aparato armado más grande, con lo que dieron origen al Bloque Sur de las autodefensas campesinas y luego a la que se conocerá

como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (Farc-EP).

Si bien para Schultze-Kraft (2012) existió un apoyo militar y económico entre las décadas del 60 y 70, la lucha contra la insurgencia fue incipiente, lo que produjo el escalonamiento de la guerra y la emergencia de múltiples grupos guerrilleros. No es hasta el Estatuto de Seguridad de Turbay y el Plan Colombia que el Estado, con el apoyo de Estados Unidos, tuvo la fuerza militar para acabar con el terrorismo. Aún más si se tiene en cuenta que para la década de los 80 el mal menor fueran las guerrillas y pasara a ser el narcotráfico.

En abril de 1986, el presidente Ronald Reagan, a través de la Decisión de Seguridad Nacional Directiva 221, declaró que las drogas ilícitas constituían una amenaza letal a la seguridad nacional de Estados Unidos, lo cual condujo, según Tickner (2014) a una participación creciente de las fuerzas armadas en la “guerra contra las drogas”, y la consecuente militarización de la estrategia antidrogas estadounidense en territorio colombiano.

Con la fuerte política “anti-drogas” el paradigma de la alianza militar Estados Unidos-Colombia se enfatizará en los carteles, en la producción y distribución por medio de los corredores de la droga. Esta “amenaza de la seguridad”, para Tokatlian (2016), movilizó a los diferentes gobiernos venideros del país norteamericano, logrando que en el período de Bush (padre) se militarizara la lucha contra los narcóticos por medio de la política de “Iniciativa Andina”, la cual tendió a expandir y cambiar las actividades antinarcóticas hacia la interdicción en los países andinos productores de droga con mayores recursos económicos y militares.

Para diferentes especialistas (Daniel Fletes & Nolte, 2010; Daniel Fletes, Nolte, & Wehner, 2017; Gordon, 2017; Kyle & Reiter, 2017; Mijares, 2017; Pablo *et al.*, 2016; Wehner, 2017) en la década de los 90, las relaciones bilaterales entre estos dos países van a ser una moneda con dos caras. Por un lado, la tensión diplomática en la era Samper producto de la corrupción del “Proceso 8000” y la llamada “narcodemocracia” y, por otro lado, las buenas relaciones nacionales en el gobierno Pastrana que se ratificarán con el Plan Colombia, como la política más ambiciosa en la lucha contra las drogas.

3.4. Plan Colombia

El Plan Colombia, en la cúspide de la cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos, se inicia en 1999 bajo los gobiernos de Clinton y Pastrana, y en la actualidad todavía tiene vigencia bajo el nombre de “Paz Colombia” o “Plan para la Paz y el Fortalecimiento del Estado”. Para autores como Barreto (2014) funciona como una política de cohesión que une la lucha contra las drogas y la lucha antiterrorista. Según los análisis de Manwaring (2011) el Plan Colombia se estructura como una política de lucha frontal contra las drogas, pero después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11/S), el colchón económico que brindó este Plan será el que alimente la lucha contra el terrorismo. De este modo, según Rojas (2013), el respaldo financiero y técnico por parte de los Estados Unidos, el cual llegó a invertir más de US\$ 9.000 millones en 10 años, produjo la capacidad de generar una guerra contrainsurgente que después del 11/S

se articuló a la guerra global contra el terrorismo, dejando en un segundo plano la lucha contra las drogas.

En el 2002 se posesionaría en la presidencia de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, quien centró su gobierno en dos pilares fundamentales, las políticas de “confianza inversionista” y “seguridad democrática”, esta última enmarcada en la lucha contra la insurgencia. Como el Plan Colombia era pensado como una política militar en contra del narcotráfico (DNP, 2016), Uribe desarrolla la idea de que las guerrillas no solo controlaban los corredores de la droga, sino que también son los grandes productores de cultivos ilícitos, de esta manera la lucha contra las drogas también se vuelve la lucha contra el terrorismo, con el apoyo y la anuencia de los Estados Unidos.

Es necesario aclarar que esta política si bien para amplios espacios nacionales como internacionales es un éxito, para otros no lo es tanto, así que es necesario mirar los claros-oscuros de este proceso a la luz de la revisión sistemática.

Para Estados Unidos la cooperación militar en Colombia significa la única intervención positiva en la primera década del siglo XXI, después de los fallos rutilantes en Medio Oriente, la desestabilización geopolítica en Irak y Afganistán, sumado a la crisis económica de 2008 (Rochlin, 2011). Para el embajador de Estados Unidos en Colombia para el año 2010, William Brownfield, la política había sido supremamente eficiente, afirmando que

Colombia cuenta hoy con una fuerza pública más profesional. El Estado colombiano tiene una muy buena capacidad institucional y financiera para atraer

grandes cantidades de inversión y comercio. Hay una creciente inversión en el desarrollo económico y social, una mejor protección de los derechos humanos (Torrijos, 2016, p. 35).

Frente a este tema Isacson (2010), afirma que los altos costos, abusos y engaños del Plan Colombia impiden presentar a este programa como algo digno de imitar y muy lejos de eso, la vulneración a los derechos humanos, contrario a lo que afirmaba Brownfield representa una falta gravísima. El ejemplo más claro de esto son los llamados “falsos positivos”, donde jóvenes civiles fueron asesinados y posteriormente mostrados como guerrilleros dados de baja en combate, esto para mostrar la eficacia de la política de seguridad democrática con los dineros del Plan Colombia.

Pero en materia económica, la política de “inversión extranjera” terminó siendo un negocio lucrativo, en atención a que la llegada de capital foráneo en las antiguas zonas de conflicto produjo un aumento considerable de la inversión, después de 10 años del Plan, Colombia había recuperado la llamada “confianza inversionista” y según las cifras de Rojas (2013, p. 130) desde 2002 Colombia multiplicó por cinco la inversión extranjera directa, pasando de US\$ 2 000 millones de dólares a US\$ 10 000 millones aproximadamente.

Para Michael Shifter (2016), director del Inter-American Dialogue, aun cuando existe polémica respecto a cómo medir los resultados, el Plan ha generado ganancias para ambos países casi por igual, dado que se impidió para él lo que parecía ser el colapso del Estado colombiano, se logró evitar el caos subsecuente y la violencia incontrolada, gracias a esto la política

exterior estadounidense pudo impulsar sus metas en el hemisferio basado en los principios de protección de la democracia y defensa de vidas humanas. En suma, para Shifer el Plan Colombia fue una demostración acertada de cómo Estados Unidos pudo alcanzar objetivos de seguridad con una inversión limitada de la fuerza militar, algo que para la primera década del siglo XXI no era nada fácil.

Después de ocho años de gobierno y con unas alianzas militares y comerciales fortalecidas entre Colombia y Estados Unidos, Álvaro Uribe le sede la presidencia a Juan Manuel Santos, quien promete seguir con los principios rectores de su antecesor. Lo que implica que este gobierno se centrará en el fortalecimiento de las políticas bilaterales basadas en asuntos de seguridad, tratado de libre comercio y la lucha contra las drogas.

Los aportes por concepto del Plan Colombia se van a reducir un 20% en la administración de Obama, en el 2000 el 80% de los dineros de este programa iban encaminados a ayuda militar y el 20% restante para proyectos sociales y económicos. Para el 2013 esa cifra cambió, el 60% se destinaba a ayuda militar y el 40% restante para ayudas sociales y económicas. Este cambio en la asignación de recursos se debe principalmente al comienzo del ciclo de negociaciones con la guerrilla de las Farc, el cual Estados Unidos apoyó tanto económica como políticamente (Avant & Nevers, 2011; Delgado-Ramos & Romano, 2011; Donadio, 2014; Jiménez, 2017; Leal Buitrago, 2013; C. Quintero, 2011; Reis, 2013; Schultze-Kraft, 2012; Vitelli, 2017).

Frente a los recursos brindados por parte de Estados Unidos, Diana Rojas, investigadora

del IEPRI de la Universidad Nacional, afirma que de

los US\$ 630 millones que alcanzó a recibir anualmente durante los años del gobierno de George W. Bush, se pasó a US\$ 520 millones en 2010, US\$464 millones en 2011, US\$ 400 millones en 2012 y US\$ 328 millones en 2013. En 2014, el presupuesto destinado a Colombia es de US\$ 319 millones; de ellos 142 millones estarían destinados a programas antinarcóticos, 28.5 serían en respaldo al Ejército y 140 estarán dedicados al Fondo de Apoyo Económico (ESF, por su sigla en inglés) (Rojas, 2013, p. 133).

Esto quiere decir, que independientemente de la disminución de ingresos económicos por parte de Estados Unidos a Colombia, la prioridad nunca ha dejado de ser la lucha contra las drogas. Por el contrario, firmado el acuerdo de paz, el aumento de la producción de la coca ha preocupado a diferentes sectores políticos de Estados Unidos, aunque esto no quiere decir que exista un procesamiento y distribución de narcóticos, se piensa que la política de sustitución de cultivos del presidente Juan Manuel Santos, hace que los campesinos cultiven coca para recibir una ayuda directa por parte del Estado (*La República*, 2018).

Para el 2016 el nombre del Plan Colombia cambió y en adelante será conocido como “Paz Colombia”, esto debido a los procesos de paz adelantados con la guerrilla de las Farc y los adelantados con el ELN desde este mismo año. Para la administración Obama, Colombia era visto como el escenario perfecto de la *peacebuilding* (construcción de paz), después de las fallidas y reiteradas intervenciones militares,

las estabilizaciones política, militar y civil en Colombia significaba, de igual manera, una estabilización regional, esto en el marco del plan de Obama de “recuperar”, por lo menos en términos políticos, su zona directa de influencia regional, anudado a un desescalamiento de la guerra interna en Colombia y, por lo tanto, planteando una victoria en términos parciales del Plan Colombia en lo que respecta a la lucha contra el terrorismo, pues el aumento de las hectáreas de coca ha aumentado a 200 mil en los últimos años, según cifras de Junguito, Perfetti & Delgado (2017).

En definitiva, la cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos tiene una larga historia, que se ha basado en la lucha contra el terrorismo y la lucha contra las drogas, pero más allá de esto, Estados Unidos ve a Colombia en una zona geo-estratégica del continente para preservar sus intereses, ya sea a mediados de siglo con la defensa área y naval del canal de Panamá. En la actualidad los Estados Unidos de América no tienen bases militares en territorio colombiano. En ese sentido, los Estados Unidos solo tienen desplegado en Colombia personal de asesores militares y civiles en temas de instrucción, entrenamiento e inteligencia que lejos de hacer intromisión o invadir la soberanía nacional, como lo exponen algunos, estas políticas de cooperación sirven como apertura comercial al ingreso de capitales foráneos y a la estabilización (pacificación) del conflicto armado interno, que hoy y después de medio siglo se supera con las vías negociadas al conflicto, esas que se intentaron muchas veces, pero que nunca prosperaron.

Tabla 1
Resultados de la revisión sistemática bajo la categoría de relaciones
de cooperación militar entre Colombia-Estados Unidos

Sub-categorías	Autores	Caracterización
Génesis cooperación militar EE.UU. - COL.	Leal Buitrago (2011) Prieto Ruiz (2013) Cardona (2012) Buitrago Roa & Suárez Gutiérrez (2017)	La revisión sistemática arroja como resultado que la génesis de las relaciones de cooperación entre Estados Unidos y Colombia se da en la guerra de Corea, desde ahí se produce una alianza histórica y estratégica para los dos países. Los autores que se encargan de este análisis son de nacionalidad colombiana y se encuentran en trabajos de repositorio o revistas especializadas de la Universidad Nacional de Colombia.
Lucha contra las drogas y el terrorismo	Kyle & Reiter (2017) Kruijt (2012) Alberto, Riascos, Alonso & Molina (2017) Schultze-Kraft (2012) Tickner (2014) Tokatlian (2016) Daniel; Flandes & Nolte (2010) Daniel Flandes, Nolte, & Wehner (2017) Gordon (2017) Kyle & Reiter (2017) Mijares (2017) Pablo <i>et al.</i> (2016) Wehner (2017)	La producción académica sobre tema de luchas contra las drogas y el terrorismo es bastante prolífica y lo formulan diferentes académicos del espectro internacional pero, sobre todo, en los Estados Unidos. La mayoría de trabajos analizan en perspectiva histórica las causas que posibilitaron la lucha contra las drogas y la lucha anti-terrorista. En la actualidad los trabajos que se centran en la producción de narcóticos son análisis econométricos de las hectáreas de coca, producción y niveles de consumo. Frente a la lucha contra el terrorismo, el paradigma de los análisis sobre la guerra ha cambiado en la actualidad, para vincular análisis en torno a los acuerdos de paz.
Plan Colombia	Manwaring (2011) Barreto (2014) Rojas (2013) DNP (2016) Rochlin (2011) Isacson (2010) Torrijos (2016) Shifter (2016) Avant & Nevers (2011) Delgado-Ramos & Romano (2011) Leal Buitrago (2013) Quintero (2011) Reis (2013) Schultze-Kraft (2012) Junguito, Perfetti, & Delgado (2017)	Los documentos del Plan Colombia también son de una producción bastante variada, pero en Colombia los trabajos de Diana Marcela Rojas en esta materia son los más analíticos y de mayor citación según Google Scholar. Son muy pocos los trabajos sobre los efectos del Plan Colombia en la actualidad (Paz Colombia), el análisis se centra en las repercusiones de esta política del año 2002 al 2010.

Fuente: Elaboración propia

3.5. Políticas de cooperación militar: Colombia y Suramérica

Las relaciones de cooperación militar entre Colombia y los países suramericanos tienden a darse más por la cercanía geográfica y de unión continental (en términos espaciales), que por una convicción política de seguridad regional, por lo menos a lo que respecta en los períodos 2002-2010 (Bonilla, 2010), esto trae como consecuencia que las relaciones con Unasur entre los años 2008 y 2012 serán de tensión para Colombia, debido a lo que Tickner (2014) llamará “la exteriorización del conflicto armado colombiano”. En una primera parte en este apartado se ahondará sobre esta subcategoría *relación de cooperación militar Colombia-Unasur* y, por otra parte, se describe la *cooperación militar con Brasil*, atendiendo a la lógica que plantea Zibechi (2013) en su texto “Brasil potencia” el cual afirma que desde el 2005 el crecimiento vertiginoso de Brasil lo convirtió en un centro sub-imperialista de la región, es decir, que en Suramérica este país será hegemónico en las decisiones políticas, económicas y, por supuesto, militares de la región, de esta manera se analiza como una categoría independiente a la de Unasur.

3.6. Relaciones de cooperación entre Colombia y Unasur: de una relación de tensión a una cooperación pacifista

En términos generales Suramérica es una de las regiones del mundo que menos conflictos inter-estados ha presentado a lo largo de la conformación continental, las guerras del Pacífico (1879-1883), colombo-peruana (1932) y del

Chaco (1935) son las más sobresalientes, más allá de esto no ha existido una intervención frontal en los territorios y en toda la segunda mitad del siglo xx no ha habido violación de la frontera y de la soberanía, hasta el 2008.

En el apartado anterior, a la luz de las sub-categorías de análisis, nos habíamos centrado en la cooperación militar entre Estados Unidos y Colombia, pero lo que no había sido analizado es el efecto que tuvo esto en términos regionales, se podría afirmar que, gracias a la colaboración militar entre estos dos países, se re-activó una asistencia militar en Suramérica debido a las acciones de Colombia para proteger el principio de invulnerabilidad estratégica en contra de Estados Unidos, aunque vamos a ver después que eso produce una política de apoyo militar que igual vincula a Colombia y sigue vigente.

Las principales tensiones diplomáticas se dan con los gobiernos de Venezuela y Ecuador, este último el más grave por la intromisión en territorio soberano (Élodie Brun, 2017). La alianza tradicional de Colombia con Estados Unidos se fortaleció al compartir postulados y herramientas en la lucha contra el terrorismo, que llevaron a nuestro país a distanciarse de América Latina y a crear desconfianza en el vecindario, como lo plantea Tokatlian (2016). En consecuencia, son varios los efectos que se perciben, como la supremacía de lo político sobre lo jurídico y el liderazgo del Ministerio de Defensa Nacional, que para la época estaba a la cabeza de Juan Manuel Santos. En este contexto, García (2011) señala que Colombia ha desconocido principios del derecho internacional por medio de la violación de la soberanía, a través de la Operación Fénix,

invadiendo las cercanías de la población Santa Rosa de Yanamaru, en la provincia ecuatoriana de Sucumbíos, la cual dio de baja a Raúl Reyes, segundo cabecilla de las Farc-EP para la época y a 22 guerrilleros.

Frente a este panorama, en diciembre del 2008 se citó a una reunión del naciente Unasur para solucionar la crisis regional que acontecía en este momento. La acción de Colombia sobre Ecuador llevó a la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Como lo señalan Sanahuja & Verdes-Montenegro (2014, p. 513) la propuesta de creación del CDS fue planteada por el presidente de Brasil en ese año, Lula da Silva, un día después del ataque en territorio ecuatoriano y como respuesta a la intención de la instalación de bases norteamericanas en Colombia, pero formalizada en la Cumbre Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado de la Unasur celebrada en Bariloche (Argentina).

En dicha reunión también se trataron diferentes asuntos que tenían que ver directamente con la implementación de siete bases militares en territorio colombiano producto del tratado de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos que permitía la presencia de personal militar en dichas bases. Con su instalación, Colombia tendría conocimiento de las investigaciones y las tareas de espionaje desarrolladas por los norteamericanos. Aunque se dijo que esta acción militar era producto de la lucha contra el terrorismo y narcotráfico, mandatarios como Rafael Correa, Hugo Chávez y Evo Morales consideraron que las bases implicaban una posible incursión militar en Sudamérica desde Sudamérica (Bruneau, 2017). Los miembros de la Unasur como

máximo organismo regional, instaron al CDS a diseñar medidas de confianza y de seguridad en la región y declararon que estos instrumentos debían ser elaborados de manera complementaria a las instancias existentes en el marco de la OEA (Borda, 2012, p. 12). De esta manera Colombia quedará incluida en el CDS, siendo este país el originario del conflicto regional.

Los diferentes dilemas sobre seguridad regional para el 2009 no se acababan con Ecuador. Colombia le reclamaba a Venezuela en las cumbres de Unasur que en su territorio también albergaba terroristas, lo que producía disyuntivas diplomático-militares entre los dos países, pero aún más, en los dos proyectos ideológicos: por una parte, la construcción de una Patria Grande bajo los principios fundacionales de Simón Bolívar, desde la perspectiva de Hugo Chávez y, por otra parte, el proyecto neoliberal regional propuesto por Álvaro Uribe, quien en ese entonces era una minoría regional. Bajo esta lectura polarizada y dicotómica sobre la política regional, Colombia (con la ayuda de Washington) buscaría dar marcha atrás a la Revolución Bolivariana de Chávez y Venezuela promovería la caída del régimen de seguridad democrática de Álvaro Uribe (Barkawi, 2017). Para Tokatlian (2010) esa política malsana con los vecinos produce un “efecto de derrame” que entrelaza el conflicto interno con el internacional, en particular entre Colombia y Venezuela, lo que hacía que se activaran los principios de cooperación con Estados Unidos en el caso colombiano y con Rusia para el caso venezolano.

Pero este escenario tan delirante iba a cambiar con la llegada de Juan Manuel Santos en el 2010. Manejando una agenda diferente

a la de Álvaro Uribe Vélez comienza a buscar unos diálogos exploratorios entre su gobierno, las guerrillas de las Farc y el gobierno de Hugo Chávez, para establecer una mesa de negociación entre las partes para buscar una salida negociada al conflicto (Freres, 2017). Dichas negociaciones tendrán efecto, y gracias a los gobiernos de Venezuela, Noruega y Cuba, este último ofreciendo el escenario para dichos diálogos, de igual manera recibirían el apoyo de la comunidad internacional, y de manera notoria de los países de la Unasur.

Por tal motivo, se re-escriben los objetivos del Consejo de Defensa Suramericano, el cual está vigente, y es el Tratado de Cooperación Regional de la América Meridional, que genera un cambio de paradigma de la política de guerra a una política de paz. Tres son los principales objetivos que se encomiendan al CDS tras su modificación en el 2014: consolidar la región suramericana como Zona de Paz, articular una identidad suramericana de defensa, y contribuir a la gestación de consensos regionales en esas materias; de tal manera, las actividades que realizará el CDS a partir de esos planes se organizan alrededor de los siguientes ejes de cooperación: políticas de defensa regional, cooperación militar, industria y tecnología de la defensa, acciones humanitarias y operaciones de paz, y formación y capacitación de las fuerzas armadas nacionales (Sanahuja & Verdes-Montenegro, 2014, p. 513).

3.7. Relaciones Brasil-Colombia en materia militar

Colombia comparte con Brasil una frontera en extensión de 1645 km, que colinda con una región tan estratégica como la Amazonia, el enorme peso geopolítico y económico de Brasil ha hecho que desde mediados de la década pasada países que históricamente fueron alejados se acerquen persiguiendo intereses económicos y geopolíticos en la región, como lo señala Flemes (2015).

Como lo indican algunos especialistas (Flemes D. & Nolte D., 2010; Gratius, 2010; Guerra-Barón, 2012; Ramírez, 2010) las relaciones de cooperación entre Colombia y Brasil nacen en el 2003 cuando la ministra de defensa de la época, Martha Lucía Ramírez, y su homólogo brasileño José Viegas firman el primer acuerdo de cooperación militar que tenía como objetivo realizar un trabajo de apoyo común de patrullaje en la zona fronteriza, dichos acuerdos van a ser reafirmados entre estas dos naciones en los años 2012 y 2017. Aunque la génesis de acuerdos militares podría situarse en los Tratados Interamericanos de Asistencia Recíproca (Tiar) descritos en el apartado sobre perspectiva histórica, el del 2003 es el primero firmado de manera exclusiva por estos dos países.

Si bien la influencia de Brasil en la región ya no es tan fuerte y como afirma Valenzuela (2017), el contexto de Sudamérica ya no se perfila como en el 2010, en que el espacio geopolítico se integraba en torno a Brasil y más distante de EE.UU., sigue siendo un país donde se tejen lazos en materia comercial y militar.

Tabla 2
Resultados de la revisión sistemática bajo la categoría de relaciones de cooperación militar entre Colombia-Sudamérica

Sub-categorías	Autores	Caracterización
Relaciones Colombia-Unasur	Bonilla (2010) Élodie Brun (2017) Tokatlian (2010) Tokatlian (2016) Bruneau (2017) Borda (2012) Barkawi (2017) Sanahuja & Verdes-Montenegro (2014) Freres (2017)	Lo más relevante de resaltar en esta sub-categoría, es la creación en el año 2008 del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) por parte de la Unasur, como el acuerdo más importante en materia de seguridad firmado por las naciones sudamericanas, entre ellas Colombia. Los autores son, en su mayoría, politólogos suramericanos entre los que se rescata la obra del argentino Tokatlian.
Relaciones Colombia-Brasil	Zibechi (2013) Flemes (2015) Daniel; Flemes & Nolte (2010) Gratius (2010) Guerra-Barón (2012) Ramírez (2010) Valenzuela (2017)	Frente a las relaciones de Colombia-Brasil se parte desde una limitante y es que por acceso al idioma esta revisión no tomó en cuenta los trabajos escritos en portugués, posiblemente la búsqueda habría sido más prolífica. Frente a los autores consultados, es claro que la política en cooperación militar se encuentra articulada al tema de alianzas económicas, atendiendo al crecimiento de Brasil en la última década y a la seguridad y defensa de la frontera con este territorio.

Fuente: Elaboración propia

4. DISCUSIÓN

Las relaciones de Colombia con sus contrapartes en el continente americano están atravesadas, sin lugar a dudas, por las dinámicas internas del conflicto armado. Esta realidad ha generado que Colombia busque alianzas militares estratégicas para lograr una pacificación que bloquee la presencia, tanto de las guerrillas como del narcotráfico. Esto ha llevado a que políticas como el Plan Colombia y la seguridad democrática entre los períodos 2002 y 2010, aumenten las luchas fronterizas y se creen problemas diplomáticos con países como Ecuador o Venezuela, es decir, la exteriorización de la guerra interna.

Estados Unidos se presenta como el gran aliado estratégico de Colombia y, no obstante, el inusitado crecimiento de los cultivos de coca, el apoyo del gobierno de los Estados Unidos en cooperación militar se ha mantenido. Hecho recientemente corroborado por la administración de Donald Trump que aprobó el presupuesto de plan “Paz Colombia” de 2017. ¿Estaremos presenciando dentro de poco una nueva fase del “Plan Colombia”? ¿Una fase donde realmente se combata la producción de coca y no a la “nueva” insurgencia? Son preguntas que quedan abiertas para la discusión y futuro debate.

CONCLUSIONES

La revisión sistemática genera una serie de reflexiones finales que son necesarias de comprender. En primer lugar, el papel central de los Estados Unidos en lo que corresponde a las políticas de cooperación militar con Colombia, comenzando desde la segunda guerra mundial, pero con más énfasis desde la guerra de Corea, hasta la actualidad. Si bien el Plan Colombia puso en jaque a las guerrillas, y principalmente a las Farc, la falta de creación de Estado e institucionalidad en los territorios es una deuda pendiente que se espera logre la implementación de los Acuerdos de Paz.

En segundo lugar, las relaciones de tensión en la última parte del período de Uribe Vélez con la región sudamericana ponen de manifiesto la creación del CDS que, por un lado, termina integrando a Colombia dentro de una política conjunta a nivel regional y, por otro, reduce la amenaza contra Colombia en términos diplomáticos y multilaterales.

En definitiva, la marcada relación de dependencia con Estados Unidos ha traído réditos al país en materia de inversión y seguridad, pero a costa de mantener unas relaciones débiles y aislacionistas con los países de la región sudamericana. La no presencia de Europa en acuerdos militares también es una evidencia de que en términos de defensa y seguridad seguimos a la sombra de los Estados Unidos.

REFERENCIAS

- Alberto, J.; Riascos, C.; Alonso, R. & Molina, G. (2017). A deep influence: United States-Colombia bilateral relations and security sector reform (SSR), 1994-2002, 1994-2002.
- Avant, D. D. & Nevers, R. de. (2011). Military Contractors & the American Way of War. *Daedalus VO - 140*, 140(3), 88-99. https://doi.org/10.1162/DAED_a_00100
- Barkawi, T. (2017). *Defence diplomacy*, 66(3), 597-612.
- Barreto Henriques, M. (2014). Preparar el post-conflicto en Colombia desde los programas de desarrollo y paz: Retos y lecciones aprendidas para la cooperación internacional y las empresas, 9(1), 179-197.
- Bernal, J. L. (2015). Colombia e Israel bajo la administración Uribe: compañeros en la guerra global contra el terrorismo. *Colombia Internacional*, (84).
- Bonilla, A. (2010). Percepciones de la amenaza a la seguridad nacional de los países andinos: regionalización del conflicto colombiano y narcotráfico. *Doctor*, 151-172.
- Borda, S. (2012). La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe. *Equidad y Desarrollo*, p.12. doi:<https://doi.org/10.19052/ed.3479>
- Bruneau, T. C. (2017). Civilians and the Military in Latin America: The Absence of Incentives. Distributed by Wiley on behalf of the Center for Latin American Studies at the University of Miami Stable URL: [http://www.jstor.org/st, 55\(4\), 143-160](http://www.jstor.org/st, 55(4), 143-160).
- Buitrago Roa, L. M. & Suárez Gutiérrez, M. E. (2017). Historia de la interacción político-militar entre guerrillas colombianas, 1964-2015. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 44(2), 199. <https://doi.org/10.15446/achsc.v44n2.64021>
- Cardona, D. (2012). *Colombia: una política exterior en transición*, Bogotá: Fescol.
- Delgado-Ramos, G. C. & Romano, S. M. (2011). Political-Economic Factors in U.S. Foreign Policy. *Latin*

- American Perspectives*, 38(4), 93–108. <https://doi.org/10.1177/0094582X11406208>
- Donadio, M. (org). (2014). *De la defensa en América Latina y Caribe*, edición 2014. Retrieved from www.resdal.org
- Élodie Brun, M.-F. V. and A. I. F. A. (2017). *Militar, los fundamentos de la diversidad del sur ante la intervención*, 56(1), 120-164.
- El Plan Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP) (s.f.). Bogotá. Obtenido de ww.dnp.gov.co
- Flemes, D. & Castro, R. (2015). Colombia y Brasil frente a la Alianza del Pacífico y el Mercosur. *Iberoamericana*, 15(60), 200-204.
- Flemes, D. & Nolte, D. (2010). Alianzas externas para armamento y defensa. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10(1), 1-13.
- Flemes, D.; Nolte, D. & Wehner, L. (2017). Regional security community in the making : unasur and its South American Defence Council Stable URL: https://www.jstor.org/stable/41969367?seq=1#page_scan_tab_contents Una comunidad de seguridad regional en formación la Unasur y su Consejo de Defensa A regional security community in 170 (170).
- Freres, C. (2017). Cooperación Sur-Sur: un elemento clave para el despegue del Atlántico Sur in the emergence of the South Atlantic South-South cooperation: a key element, (102), 125-146.
- García, P. (2011). Colombia transpacífica: opciones de política y liderazgo regional. *Colombia: una política exterior en transición*, 179-210. Retrieved from <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08196.pdf>
- Gordon, T. (2017). Canadian Association of Latin American and Caribbean Studies positioning itself in the Andes: critical reflections on Canada's Relations with Colombia author (s): Todd Gordon Source: *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* / Revue c. <https://www.jstor.org/stable/41800520?seq=1/analyze>
- Gratius, S. (2010). ¿Hacia una Otán sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano, 930, 6.
- Guerra-Barón, A. (2012). *Colombia y Brasil: Un análisis desde la perspectiva económica. Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* Bogotá: Ed. Pontificia Universidad Javeriana. ISBN: 978-958-716-594-4 Faltan datos
- Isacson, A. (04/07/2010). Colombia: Don't Call it a Model.
- Jiménez, S. H. (2017). Violencia antisindical y derechos humanos en Colombia. *Colegio de México*, 55(4), 1082-1114.
- Junguito, R.; Perfetti, J. J. & Delgado, M. (2017). Acuerdo de paz: reforma rural, cultivos ilícitos, comunidades y costo fiscal. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3331>
- Kruijt, D. (2012). Las fuerzas armadas en América Latina, antes y hoy. *Ciencia Política*, No. 14 (2012): *Estudios sobre Seguridad y Defensa* 1909-230X. Retrieved from <http://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/41518>
- Kurç, Ç. & Neuman, S. G. (2017). *Defence industries in the 21st century: a comparative analysis*. Taylor & Francis.
- Kyle, B. J. & Reiter, A. G. (2017). Militarized Justice in New Democracies: Explaining the Process of Military Court Reform in Latin America. Published by: Wiley on behalf of the Law and Society Association Stable URL: [http://www.jstor.org/47\(2\), 375-407](http://www.jstor.org/47(2), 375-407).
- La República*. (14/05/2018). El presidente Santos reconoció aumento de cultivos ilícitos en el país durante su gobierno. (Colprensa, Ed.) *La República*, p. 1. Obtenido de <https://www.larepublica.co/economia>

- nomia/santos-reconocio-aumento-de-cultivos-ilicitos-en-el-pais-durante-su-gobierno-2726152
- Leal Buitrago, F. (2011). Una visión de la seguridad en Colombia. *Análisis Político*, 73 (Septiembre-Diciembre), 3-36.
- Leal Buitrago, F. (2013). Una mirada a las 'ciencias militares' desde las ciencias sociales. *Análisis Político*, 26(78), 211-219. Retrieved from <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43595/44885>
- Lombardi, B. (2012). Las hipótesis y la gran estrategia. *Military Review*, 67.
- Malamud, C. & García Encina, C. (12/2006). ¿Rearme o renovación del equipamiento militar en América Latina? DT No. 31/2006. Real Instituto Alcano.
- Manwaring, M. G. (2011). *United States security policy in the Western hemisphere: why Colombia, why now, and what is to be done? Small wars and insurgencies* (Vol. 12). Retrieved from http://search.lib.monash.edu.ezproxy.lib.monash.edu.au/openurl/MUA/MUL_SERVICES_PAGE?url_ver=Z39.88-2004&rft_val_fmt=info:ofi/fmt:kev:mtx:journal&genre=article&sid=ProQ:ProQ%253Aibssshel&atitle=United+States+security+policy+in+the+Western+hemisphere%253A
- Mijares, V. (2017). Consideraciones sobre el sistema suramericano de diplomacia de defensa. Published by: Iberoamericana Editorial Vervuert Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/24368645> diplomacia de defensa, 53(53), 184-187.
- Toro V., J. P. (2010). La desconfianza regional hacia la seguridad cooperativa: la nueva sociedad entre los Estados Unidos y Colombia, *Estudios Internacionales*, 166(166), 113-120. ISSN: 0716-0240.
- Prieto Ruiz, A. (2013). Trading and Military Cooperation Between Colombia and the United States. *Análisis Político* (79), 35-54.
- Quintero, C. (2011). Trading in Birds. *Isis*, 102(3), 421-445.
- Quintero, G.; David, J.; Virtual, R.; Católica, U.; David, J. & Quintero, G. (2016). La cooperación internacional en Colombia: el papel de la Unión Europea en el contexto del conflicto armado.
- Ramírez, S. (2010). Colombia–Brasil: Distante vecindad se fortalece en la seguridad y el comercio. *Análisis Político*, 3-34.
- Reis, B. (2013). Cooperación para el control social y poblacional, el concepto de la cooperación civil, *América Latina en Movimiento*, 1-11.
- Rochlin, J. (2011). Colombia's New Left and the Challenges of Security. *Latin American Perspectives*, 10-27. doi:<https://doi.org/10.1177/0094582X11423228>
- Rojas, D. M. (2013). Gobierno Santos : ¿llegó la hora del posconflicto? *The Colombia-United States relations in the Santos administration: it's time for the post-conflict ?*, 121-138.
- Sanahuja, J. A. & Verdes-Montenegro, F. (2014). Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de Unasur. *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, 487-530. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Schultze-Kraft, M. (2012). La cuestión militar en Colombia: la fuerza pública y los retos de la construcción de la paz. *Construcción de paz en Colombia*, 405–433. Retrieved from <http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/2362/LaCuestionMilitar.pdf?sequence=4>
- Shifter, M. (2016). Una década de un nuevo enfoque del Plan Colombia, *Política Exterior*. Recuperado de: <https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/una-decada-del-plan-colombia-por-un-nuevo-enfoque/>
- Tickner, A. B. (2014). Colombia, the United States, and Security Cooperation by Proxy, (March), 9.

- Recuperado de: <https://www.wola.org/analysis/colombia-the-united-states-and-security-cooperation-by-proxy/>
- Tokatlian, J. G. (2010). El retorno de la cuestión militar a Latinoamérica, *Política Exterior*, 24(135), 136–141. Recuperado de: <https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/el-retorno-de-la-cuestion-militar-a-latinoamerica/>
- Tokatlian, J. G. (2016). Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate. *Desarrollo Económico*, vol. 51, No. 204 (enero-marzo 2012), pp. 475-492 Published by: Instituto de Desarrollo Económico y Social Stable, 51(204), 475-492.
- Torrijos, V. (2016). Sparks of War? Military Cooperation between Colombia and the US from a Strategic Perspective (ARI) - Elcano, 2010 (September 2001), 1-7. Retrieved from http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/riecano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/latin+america/ari16-2010
- Valenzuela, A. (2017). El hombre de Obama para América Latina, *Política Exterior*, 25(139), 158–167. Recuperado de: <https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/entrevista-a-arturo-valenzuela-el-hombre-de-obama-para-latinoamerica/>
- Vitelli, M. (2017). América del Sur: de la seguridad cooperativa a la cooperación disuasoria. El Colegio de México Stable URL: . https://www.jstor.org/stable/44111986?seq=1#page_scan_tab_contents
- Wehner, L. (2017). La creciente presencia de la Alianza del Pacífico en América Latina. Author (s): Detlef Nolte and Leslie Wehner Published by: Iberoamericana Editorial Vervuert Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/24368643>. La creciente presencia de, 53(53), 173-177.
- Zibechi, R. (2012). *Brasil potencia: entre la integración regional y un nuevo imperialismo*. Bogotá: Desde Abajo. ISBN 978-958-8454.29-0.

Transición de los refugiados colombianos en Ecuador: una nueva fase del fenómeno migratorio*

Sebastián Polo Alvis**
Enrique Serrano López***
Katherine Cardozo Beltrán****

RESUMEN

El propósito central de este trabajo consiste en demostrar cómo el marco institucional y económico del Estado ecuatoriano ha generado garantías para que la población colombiana migre hacia este país y para que, sobre todo, se genere una transición del estatus de los refugiados colombianos en pro de su vinculación socioeconómica en Ecuador. Ante la creciente relevancia de la población refugiada colombiana en Ecuador durante la última

biana migre hacia este país y para que, sobre todo, se genere una transición del estatus de los refugiados colombianos en pro de su vinculación socioeconómica en Ecuador. Ante la creciente relevancia de la población refugiada colombiana en Ecuador durante la última

* La presente investigación se realizó en el marco del Semillero de Migraciones Colombianas al Exterior (Semicoex) de la Universidad del Rosario. Los autores agradecen a Laura Isabel Suárez por el apoyo para la realización de este artículo.

** Politólogo de la Universidad del Rosario. Fue joven investigador de la línea de investigación sobre dinámicas y asuntos internacionales del Grupo de Estudios Políticos Internacionales (Gepi), de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario. Coordinador del Semillero de Migraciones Colombianas al Exterior de la Universidad del Rosario – Semicoex. Bogotá, (Colombia). [sebastian.polo@urosario.edu.co], [https://orcid.org/0000-0003-2950-6710].

*** Candidato a doctor en filosofía de la Universidad Javeriana. Máster en estudios de Asia y África del Colegio de México, y máster en análisis de problemas políticos económicos internacionales en la Universidad Externado y el IEP de París. Comunicador social y filósofo de la Universidad Javeriana. Es profesor de planta e investigador de la Universidad del Rosario. Director del Semillero de Migraciones Colombianas al Exterior de la Universidad del Rosario – Semicoex. Bogotá, (Colombia). [enriqueserrano3@gmail.com], [https://orcid.org/0000-0001-9340-3236].

**** Internacionalista de la Universidad del Rosario con énfasis en negociación y cooperación para el desarrollo. Estudio extensivo en economía política internacional y América Latina, con un enfoque en el área histórica, política y cultural. Asistente de investigación del Semillero sobre Migraciones Colombianas al Exterior de la Universidad del Rosario – Semicoex. Bogotá, (Colombia). [katherine.cardozo@urosario.edu.co], [https://orcid.org/0000-0003-0146-9057]

Recibido: 22 de febrero de 2018 / Modificado: 23 de mayo de 2018 / Aceptado: 11 de septiembre de 2018

Para citar este artículo:

Polo Alvis, S.; Serrano López, E. y Cardozo Beltrán, K. (2019). Transición de los refugiados colombianos en Ecuador: una nueva fase del fenómeno migratorio. *OASIS*, 29, pp. 125-153

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.07>

década, desarrollada paralelamente con un crecimiento de la población migrante regular, es de gran importancia el abordaje de este tema como un elemento crucial para la comprensión de las migraciones hacia Ecuador. Mediante un ejercicio comparativo entre el desarrollo de las migraciones regulares con las poblaciones refugiadas, este trabajo busca estudiar la consolidación de una política de Estado en Ecuador en el marco de un análisis histórico y económico de este fenómeno

Palabras clave: migración, Colombia, Ecuador, refugio, América Latina

The transition of colombian refugees in ecuador: a new phase of the migration phenomenon

ABSTRACT

The main objective of this work consists in showing how the economic and institutional framework of the Ecuadorian State has generated guarantees for Colombian migrants to migrate to this country and, moreover, for them to transition away from their status as refugees and towards a socioeconomic adaptation in Ecuador. With the rising importance of the Colombian refugee population in Ecuador during the last decade, developed in parallel with the growth of the regular migrant population, it is very important for this issue to be understood as a crucial element in knowledge of migration flows to Ecuador. Through a comparison between the regular and irregular flows of migration, this work aims to analyze

the creation of a national migration policy in Ecuador under a historical and economic framework of this phenomenon.

Key words: Migrations, Colombia, Ecuador, Refugees, Latin America

INTRODUCCIÓN

El estudio de las migraciones internacionales en América Latina se ha posicionado como un tema central dentro de la agenda política, económica y social de los Estados latinoamericanos. Dicho fenómeno ha incidido de manera directa en la construcción y transformación de las sociedades latinoamericanas, convirtiéndose la lectura de este fenómeno social en un punto de partida clave para la comprensión de la arena política, económica, geográfica y cultural de la región.

La singularidad de la migración internacional en América Latina ha estado sujeta a dinámicas que responden no solo a la expulsión de migrantes —como parcialmente se percibe la realidad migratoria de América Latina—, sino también a la recepción de emigrantes cuya naturaleza de origen es variada, al contar con flujos de personas que vienen de Europa, Asia y hasta del interior de la propia región latinoamericana. Específicamente, dichas dinámicas de expulsión y recepción en los Estados de la región durante el siglo xx, obedecieron a cambios estructurales que experimentaron estos países, en los que cada Estado, dependiendo de su realidad interna nacional, fueron moldeando su historia de migración internacional la cual se ha visto caracterizada por su complejidad y heterogeneidad.

En el caso de Colombia, la construcción de la narrativa de la migración internacional se ha desarrollado bajo un discurso que toma al conflicto armado interno como la causa por la cual existe un fenómeno de emigración masiva de colombianos a diferentes destinos como América del Norte, Europa y América Latina. La construcción de dicha idea se ha perpetuado con el tiempo y ha permeado, de manera directa, la forma en cómo se percibe la migración en el país y, por ende, la formulación y gestión de las políticas migratorias y el estudio del mismo, lo cual ha ocasionado que el fenómeno migratorio se ha comprendido desde una particularidad, desconociendo otros factores que inciden directamente en el fenómeno migratorio colombiano.

El hecho de desconocer por completo que el conflicto armado interno ha sido un factor que ha influido en el desplazamiento transfronterizo de colombianos alrededor del mundo, es una interpretación errónea. Sin embargo, posicionarlo como el único factor causal, imposibilita realizar una lectura más amplia y adecuada del fenómeno, lo cual termina siendo problemático a la hora de analizar casos como la migración de colombianos hacia Ecuador; caso de estudio que corresponde al tema principal del presente trabajo.

El desplazamiento masivo de colombianos hacia Ecuador en búsqueda de refugio, ha estado influenciado por las particularidades del conflicto armado colombiano. Dada las múltiples interacciones que se han originado a partir del conflicto colombiano, para el caso de desplazamiento masivo de colombianos hacia Ecuador “resulta difícil diferenciar las

causas económicas de la migración de aquellas relacionadas directamente con el conflicto, la violencia y las violaciones de los derechos humanos” (Ortega y Ospina, 2012, p. 16). Esta premisa es fundamental para la comprensión del fenómeno migratorio de colombianos en Ecuador, ya que permite entender que la concepción de la configuración del fenómeno no es un asunto limitado que se justifica únicamente por un asunto de violencia. Sino que, por el contrario, abre el espacio para reflexionar sobre el porqué Ecuador se vuelve una opción para migrar y buscar refugio.

Por lo tanto, el propósito de este artículo consiste en demostrar cómo el marco institucional y económico del Estado ecuatoriano ha generado garantías para que la población colombiana migre hacia este país y para que, sobre todo, se genere una transición del estatus de los refugiados colombianos en pro de su vinculación socioeconómica en Ecuador. Se espera que los resultados de la investigación se conviertan en una herramienta útil para el desarrollo de políticas y programas adecuados al contexto específico de la población colombiana viviendo en la ciudad, a partir de la identificación de las vulnerabilidades y las capacidades específicas de cada grupo.

Para el desarrollo argumentativo, esta investigación se dividirá en cuatro partes como tal. La primera parte estará dedicada a ahondar sobre la historia de la migración internacional en Ecuador, en la que se refleja la transición de pasar de ser un país expulsor a uno receptor de migrantes con la llegada masiva de colombianos a su territorio en búsqueda de refugio. Luego se expondrá cómo el contexto socioe-

conómico de Ecuador, a finales de los años noventa y principios del 2000, incidió en la transición del fenómeno migratorio en Ecuador. Después de demostrar por qué el perfil migratorio en Ecuador sufrió una transición, la tercera parte de esta investigación estará dedicada a demostrar cómo el Estado ecuatoriano, a partir de este cambio estructural en la migración, implementó medidas tanto institucionales como económicas que permitieron establecer las condiciones necesarias para que se estableciera una transición del estatus de los refugiados colombianos en Ecuador. Por último, se procederá a formular las conclusiones correspondientes al presente trabajo.

Dentro del aspecto metodológico, el presente trabajo pretende realizar un análisis de causalidad del fenómeno migratorio, como una posible hipótesis inductiva sobre la transformación socioeconómica de los refugiados colombianos en Ecuador. Dicha finalidad metodológica se basa en revisiones estadísticas, en una lectura de constructivismo historiográfico de la realidad migratoria en Ecuador y lectura de las condiciones de los países emisores y receptores en temas económicos y sociales que conlleven a la decisión racional de transformación de estatus migratorio. Como marco temporal, el presente trabajo busca comprender el período entre 2000 y 2017; interregno que coincide con los procesos derivados de transformación económica y política que conllevaron al régimen migratorio actual, y con el desarrollo de la tercera ola migratoria de la diáspora colombiana al Exterior.

PANORAMA DE LA MIGRACIÓN

INTERNACIONAL EN ECUADOR: DE PAÍS EXPULSOR A PAÍS RECEPTOR DE MIGRANTES

Para esta investigación, el entendimiento y el análisis de la construcción y evolución del fenómeno de refugiados colombianos en Ecuador, se basa principalmente en hacer una lectura por medio de la identificación de los agentes y las estructuras sociales que se condicionan entre sí para la manifestación de este fenómeno migratorio. La complejidad y heterogeneidad de lo anterior no puede ser estudiada desde la historia de la singularidad, como tradicionalmente se ha ido desarrollando. Es por ello que el enfoque constructivista, y más específicamente, la noción que tiene para hacer lectura de la historia a partir de la construcción de ideas es de gran utilidad para entender el fenómeno de refugiados colombianos en Ecuador desde una perspectiva novedosa y diferente.

El enfoque constructivista, por un lado, nos permite observar a través de la historia, cómo la percepción del conflicto colombiano condicionó el entendimiento y el comportamiento en sí del fenómeno migratorio de colombianos en Ecuador. Pero, por otro lado, nos permite entender que la comprensión de este fenómeno social no puede ser analizada desde una única particularidad, ya que existen otros factores que condicionan la construcción de este fenómeno migratorio. Esta idea está conectada con el pensamiento de John Ruggie, quien argumenta que, dentro de la investigación en relaciones internacionales, la causalidad de los fenómenos “no es definida en

términos de un ‘antecedente constante’, sino como una expresión ordinaria de cualesquiera condiciones antecedentes, eventos o acciones que sean ‘significantes’ para producir o influir en un efecto, resultado o consecuencia” (Rugie, 2009, p. 180).

Por otro lado, el constructivismo ha tendido a enfocarse en analizar “cómo los actores no estatales tradicionalmente entendidos como sin poder en las relaciones internacionales, pueden diseñar las políticas de legitimidad para alterar la naturaleza y conducta de los Estados soberanos” (Reus-Smit, 2012, p. 66). Esta idea toma fuerza con los postulados de Audie Klotz y Cecilia Lynch, quienes enuncian que “tanto las continuidades estructurales como los procesos de cambio están basados en la acción, la cual por su parte está influenciada por el contexto social, espacial e histórico” (Klotz y Lynch, 2007). Según lo planteado por los anteriores referentes, se puede explicar cómo las interacciones de los refugiados colombianos dentro de la estructura económica y social de Ecuador permiten generar la transición del estatus de refugiado. Demostrar que existe una transición del estatus de los refugiados colombianos en Ecuador es demostrar también que el fenómeno migratorio de colombianos en Ecuador ha cambiado. La lógica de interacción entre los refugiados, el cambio de las estructuras sociales y económicas tanto de Colombia como de Ecuador, desplaza el discurso dominante que ha marcado este fenómeno de migración, al igual que inciden en el desarrollo de nuevas nociones sobre el accionar político de los Estados involucrados.

A lo largo de su historia republicana, Ecuador ha atravesado por episodios convul-

sionados de confrontación política interna y externa que han condicionado los procesos de construcción de instituciones políticas y de lógicas económicas nacionales. Con la constante presencia de dominios políticos liderados por fuerzas conservadoras a lo largo del siglo XIX, además de las subsecuentes revoluciones, Liberal de 1895, Juliana de 1925 y de Mayo de 1944 liderada por la Alianza Democrática Ecuatorial, el escenario político ecuatoriano estaría enmarcado dentro de múltiples períodos de crisis de las instituciones administrativas y castrenses, conjugados con conflictos prolongados de definición fronteriza con Colombia y Perú. En adición, como resultado de estos elementos, la economía ecuatoriana se mantuvo dentro de una estructura determinada por la alta dependencia de los réditos obtenidos de la exportación de productos agrícolas como el cacao, el banano y el café, al igual que de hidrocarburos como el petróleo; lógica que condicionó una disparidad económica entre la región costera y la región serrana que repercutiría y mantendría disputas políticas entre liberales y conservadores respectivamente. A pesar de los auges económicos del cacao y del banano durante la primera mitad del siglo XX, las condiciones políticas y económicas prohicieron los factores que darían inicio a una expansión masiva de flujos emigratorios de población ecuatoriana hacia nuevos destinos.

Las transformaciones en la estructura política, económica y social que Ecuador experimentó desde su inicio de vida republicana, fueron determinantes para la consolidación de la realidad migratoria del país. Dicho fenómeno migratorio, se puede comprender históricamente en dos etapas que estuvieron marcadas

por la emigración masiva de los ecuatorianos a diferentes destinos internacionales. Este fenómeno sería el inicio de “una tradición emigratoria desde los años 1970 cuando empezó a desplazarse población de distintos rincones del país hacia Canadá, Estados Unidos y en menor medida, Venezuela”, el cual se proyectó “en la década de 1980, concentrándose en Estados Unidos y, a partir de finales de la década de 1990, España, Italia y en menor medida, otros países europeos, se convierten en los nuevos destinos de la población ecuatoriana” (OIM, 2011, p. 35).

La primera oleada de migración va de los años 1960 a 1995 y se considera como el primer flujo masivo de salida de ecuatorianos hacia Estados Unidos (Herrera, Carrillo y Torres, 2005). En este período de tiempo, la situación coyuntural de Ecuador se caracterizaba por la inestabilidad política que se originó por la dictadura del general Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976) y la Junta Militar del Consejo Supremo de Gobierno (1976-1979), los desmanes a los derechos humanos en algunos gobiernos como el de León Febres-Cordero (1984-1988) y una inestabilidad económica producto de la crisis subsecuente de la bonanza bananera de los años cincuenta y de la bonanza petrolera de los años setenta, lo cual derivó en la implementación de reformas graduales de devaluación bajo la tutela del Fondo Monetario Internacional; medidas que prohicieron un escenario crónico de crisis económica social en Ecuador durante la década de los ochenta. Empero, a pesar de estas condiciones de inestabilidad, los réditos que resultaron de los mencionados hallazgos petroleros, dados en los años sesenta, generaron las condiciones

de atracción migratoria que incidirían en la llegada de migrantes colombianos, puesto que “cuando se descubrieron yacimientos petroleros en el norte del Ecuador, la emigración colombiana hacia este país procedía, en general, del Pacífico y se orientaba a labores agrícolas o de explotación de la madera y el caucho en las provincias limítrofes occidentales” (Mejía-Ochoa, 2012, p. 191).

La segunda ola de migración, y una de las más importantes que Ecuador ha experimentado, se dio durante el período de 1996 a 2004. De nuevo, la convulsión política, económica y social del país a finales de los años noventa fue determinante para que se diera un flujo masivo de migración en este país. El destino tradicional del ecuatoriano, que era Estados Unidos, se desplazó hacia Europa, en donde “el creciente riesgo y el alto precio de la ruta hacia Estados Unidos convirtieron a España y, con menos fuerza a otras naciones europeas, en países de destino” (Herrera, Carrillo y Torres, 2005, p. 43). Para comprender a profundidad las dinámicas de esta segunda ola de migración, es importante examinar las causas políticas, económicas y sociales que desencadenaron una migración masiva de ecuatorianos al exterior. Entender este fenómeno es un punto clave, ya que muestra el panorama para entender las causas de la transición de Ecuador de pasar a ser un país expulsor, a un país receptor de migrantes.

Ahora bien, 1996 fue el punto de inicio de una de las mayores convulsiones políticas, económicas y sociales que Ecuador haya experimentado. Con el triunfo de Abdalá Bucaram (1996-1997) en las elecciones presidenciales, Ecuador se preparaba para construir un nuevo proyecto político marcado por un terreno

fragmentado a nivel político, social y económico, que llevaría a una de las peores crisis de la historia del país. De 1996 a 2000, el Palacio de Carondelet tuvo como huéspedes a cinco presidentes; factor que generó cierta sensación de ausencia de poder y desequilibrio político, acompañado de un escenario de protestas sociales e indígenas que concluiría con su destitución. Gracias a los escándalos de corrupción y los constantes choques entre el presidente Bucaram y el sector empresarial, indígenas y grupos medios, el Congreso designó como presidente interino a Fabián Alarcón que dirigió el país hasta 1998. Este interinato se enfrentó a un panorama hostil tanto a nivel doméstico como también internacional. Este “tuvo que enfrentar una aguda crisis fiscal provocada por la baja de los precios internacionales del petróleo, que causó el descenso drástico de los ingresos públicos” (Ayala Mora, 1985; en Bethell, 1991, p. 299).

Adicional a esto, bajo su mandato, la Asamblea Nacional Constituyente realizó una reforma integral a la Constitución, la cual estuvo caracterizada bajo un diseño de corte privatista para la reducción del papel del Estado en la economía y la reducción de la representación política. La constitución entró en vigencia el 10 de agosto de 1998, día en el que asumió el poder Jamil Mahuad (1998-2000). Ya debilitada la economía para este año, la pésima gestión del Jamil Mahuad caracterizada por la corrupción y el choque de intereses individuales en juego, terminaron por generar un problema estructural aún mayor dentro de la economía, lo cual repercutió directamente en los estándares de vida de la población ecuatoriana y, con ello, en el auge de la emigración

masiva de ecuatorianos. El panorama socioeconómico en Ecuador era devastador. Entre 1995 y 2000, Ecuador experimentó uno de los incrementos más acelerados del Índice de la Pobreza en América Latina. Se estima que para 1990, la tasa nacional de pobreza, basada en el consumo, era del 40%, en el que “durante el mismo período, el número de personas que viven en la pobreza aumentó de 3,5 a 5,2 millones” (Banco Mundial, 2004, p. 13).

Tabla 1.
Evolución del índice de pobreza general en Ecuador, 1990-2001

	1990	2001
Nacional	0,41	
Sin el oriente	0,403	0,452
Quito	0,222	0,243
Guayaquil	0,382	0,386
Costa urbana	0,258	0,464
Sierra urbana	0,213	0,467
Costa rural	0,505	0,504
Sierra rural	0,528	0,617
Oriente urbano	0,192	
Oriente rural	0,598	

Fuente: Información basada en la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 1991 y el Censo de la Población del 2001 del INEC (Banco Mundial, 2004).

En la Tabla anterior, se puede observar que el aumento de la pobreza tuvo mayor impacto en las zonas urbanas de la costa y la sierra, en donde la tasa de pobreza aumentó en más de un 80% entre 1990 y 2001, en comparación de las zonas rurales las cuales se mantuvieron cons-

tantes. El fenómeno de la urbanización de la pobreza es un punto clave para entender la tendencia migratoria que se estaba construyendo a partir de la crisis económica, ya que este colapso económico estaba afectando a un sector de la población en específico: la clase media ecuatoriana. En consecuencia “el número de pobres que viven en las zonas urbanas se elevó de 1,1 millones a 3,5 millones, de tal manera que, en 2001, el número de pobres urbanos superó al de los pobres rurales” (Banco Mundial, 2004). Estos datos son importantes, ya que permiten comprender, de mejor manera, el porqué entre el período de 1996-2001, “alrededor del 70% de los emigrantes procedía de áreas urbanas; en el período ubicado entre 1997 y 2000, los incrementos anuales alcanzaron una medida del 79% en Guayaquil y del 85% en Quito” (Herrera, Carrillo y Torres, 2005, p. 39). Por consiguiente, se puede concluir que la segunda oleada de migración en la historia de Ecuador estuvo transversalmente definida por un problema estructural de orden económico y social que generó un desplazamiento masivo de población ecuatoriana altamente calificada, lo que terminó generando un cambio considerable en la composición socioeconómica del Estado ecuatoriano.

DOLARIZACIÓN Y MIGRACIÓN: TRANSFORMACIÓN EN EL PARADIGMA DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN ECUADOR

Ante la amenaza de hiperinflación y otros problemas estructurales generados por la inestabilidad, con la llega al poder de Gustavo Noboa (2000-2003) se implementó un plan de acción que giraba en torno de dos ejes para

la recuperación política, económica y social de Ecuador. En el año 2000 el presidente Noboa dio paso al plan para la dolarización de la economía ecuatoriana y la obtención de los créditos Stand-by del FMI, los cuales estaban sujetos a una receta económica de austeridad (Herrera, Carrillo y Torres, 2005, p. 58). Como antes se había mencionado, los dos ejes principales de esta medida consistían, en primer lugar, en dar una estabilización a corto plazo de la economía y, en segundo lugar, promover la inversión extranjera para solventar las problemáticas macroeconómicas (Ayala Mora, 1985; en Bethell, 1991).

La implementación y ejecución de políticas económicas como el cambio de divisa, impulsos a la inversión extranjera, entre otras, generaron un escenario propicio para la recepción de migrantes en el país, en el que la destacada presencia de población colombiana se convertiría en el punto de inflexión para comprender la transición de la realidad migratoria en Ecuador, al pasar de ser un país expulsor a uno receptor.

Desde un análisis cuantitativo, esta transición de la realidad migratoria en Ecuador se puede ver reflejada en el incremento del número de extranjeros en el país. Según la base de información censal del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador –Inec–, compilados por el proyecto Imila-Celade de la Cepal (2017), para 1990 se encontraban 37.553 colombianos en territorio ecuatoriano. Sin embargo, para el 2001 en pleno escenario de reformas estructurales a nivel político y económico, se registra que hubo un incremento de colombianos del 47%, representando para este año 51.556 de población en este país. Los datos

anteriormente expuestos permiten entender que, a pesar del escenario político y económico ecuatoriano en crisis durante la década de los noventa, la salida masiva de colombianos como resultado del rezago de la segunda ola migratoria de los años ochenta y noventa, fue el factor de cambio de la tendencia migratoria

ecuatoriana. La llegada masiva de colombianos a este país se convierte en el hito principal para empezar a hablar de Ecuador como un país de recepción de migrantes, dando inicio a un escenario coyuntural clave para el manejo político, económico y humanitario de las migraciones durante la primera década del siglo XXI.

Tabla 2
Población extranjera en Ecuador por discriminación de nacionalidad, 1990-2010

Censo 1990	73.179	Censo 2001	104.130	Censo 2010	194.398
Colombia	37.553	Colombia	51.556	Colombia	93.237
EE.UU.	8.021	EE.UU.	11.112	EE.UU.	16.869
Chile	4.948	Perú	5.682	Perú	16.737
Perú	2.396	Chile	4.702	España	15.252
Venezuela	2.379	Venezuela	3.691	Cuba	7.004
España	1.879	España	3.099	Venezuela	4.994
Argentina	1.558	Argentina	2.239	Chile	4.518
Alemania	1.304	Alemania	1.827	Argentina	2.646
Italia	1.168	Italia	1.595	China	3.016
Brasil	903	Cuba	1.242	Italia	3.497

Fuente: Elaboración propia del Semillero de Migraciones Colombianas al Exterior, basada en información censal compilada por el Proyecto Imila-Celade de la Cepal (2017).

Ahora bien, considerando las mencionadas características preliminares de las condiciones de la migración colombiana, también es de alta relevancia resaltar la representación nominal de la población colombiana dentro del número total de migrantes registrados oficialmente en Ecuador. Según registros de la Instituto Nacional de Estadística y Censos –Inec–, para 2010 la población colombiana ha tenido una predominancia considerable en tamaño, en comparación con el tamaño de

otras poblaciones provenientes de diferentes países, en la cual el número de colombianos en Ecuador ascendió a 93.237 (ver Tabla 2). El crecimiento percibido en el período entre los censos de 2001 y 2010 fue de un 64%, el cual fue una continuación de la tendencia de crecimiento referenciado entre 1990 y 2001. Sin embargo, la evolución de las migraciones colombianas hacia Ecuador se debe exponer como un elemento que depende de un contexto general de las migraciones.

Como resultado de los efectos colaterales del conflicto armado interno entre las fuerzas del Estado, los movimientos subversivos de izquierda y los diferentes grupos al margen de la ley relacionados con los carteles narcotraficantes, además del deterioro económico y político que experimentó Colombia durante las últimas tres décadas del siglo xx, se desarrolló una emigración masiva de colombianos que crecería y perduraría hasta el día de hoy. Dicha afluencia masiva llegó a destinos como Estados Unidos, Venezuela, España y, en consideración del crecimiento exponencial de los últimos 20 años, también destaca el caso de Ecuador, en el que “la expulsión constante de personas, derivada de una multiplicidad de causas que, en cualquier caso, van más allá de

factores económicos o políticos”, de la que “la percepción de inseguridad producida por el conflicto armado y sus elementos conexos se han convertido en principios que constriñen las actividades y expectativas de migrantes prospectivos” (Palma, 2015, p. 13).

La salida masiva de colombianos empezó a representar para el Estado ecuatoriano uno de los mayores desafíos para la formulación de su política exterior, en donde la figura de refugio se convertiría en el pilar principal para la construcción de una política integral de migración en Ecuador. Como se puede observar en la Tabla 3, para el 2001 en total existían 4.101 refugiados colombianos lo cual se incrementó exponencial en seis años, registrando 266.146 refugiados para 2006.

Tabla 3
Refugiados y personas en condiciones afines de procedencia colombiana
en territorio ecuatoriano, 2001 - 2016

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Refugiados	1.614	3.122	6.248	8.270	9.851	11.526	264.255	100.637
Solicitantes de asilo	2.403	2.618	2.526	1.553	2.155	4.620	24.113	31.089
Otros	81	7	4	3	250.000	250.000	3	-
Total	4.101	5.747	8.778	9.826	262.007	266.146	288.671	131.726
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Refugiados	115.745	120.403	122.587	122.964	122.359	121.317	120.685	101.161
Solicitantes de asilo	42.469	39.744	20.823	14.408	11.468	0	0	0
Otros	-	-	18	6	1	5	10	46
Total	158.214	160.147	143.428	137.378	133.828	121.322	120.695	101.207

Fuente: Elaboración propia del semillero de investigación de migraciones colombianas al exterior, basada en información censal compilada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (2017).

Sin embargo, es necesario hacer una salvedad respecto a las cifras sobre refugio. A pesar de que existen datos corroborados por el Inec y Acnur, el registro oficial del censo de 2010 del número de colombianos en Ecuador no coincide con la cifra de refugiados colombianos y personas en condiciones afines, es relevante mencionar la existencia de un escenario de subregistro, lo cual puede distorsionar la perspectiva sobre el dimensionamiento real del número de colombianos en Ecuador. Sin embargo, a pesar de la gravedad de estos inconvenientes estadísticos, gracias a la virulencia del conflicto armado no se ha podido tener una proporción real del número de colombianos en este país, al igual que la alta confidencialidad de los registros y la información pertinente del manejo documental de esta población, son elementos que dificultan el estudio juicioso de este caso.

Ahora bien, dentro de estas problemáticas ligadas a las condiciones de refugio en temas de aumento exponencial de cifras y de los problemas del subregistro, es necesario abordar los condicionamientos relacionados con la problemática de la porosidad fronteriza. Dentro de los múltiples escenarios de crisis ahondados por los efectos colaterales del conflicto armado en Colombia, las migraciones transfronterizas han tenido un profundo impacto no solo en el tema mismo de la lucha contra las drogas emprendida por Estados Unidos con el Plan Colombia y el Plan IRA, sino también en la profunda participación de instituciones como Acnur en el monitoreo permanente de este grupo humano.

A partir de ello, las provincias ecuatorianas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, junto con los departamentos colombianos de Nariño

y Putumayo, se enfrentan a condiciones de crisis humanitaria como resultado de operaciones derivadas de la misma lucha armada. Según Ahumada y Moreno (2004, p. 58), los desplazamientos dentro de esta región de frontera han estado transversalmente influidos por “un contexto de violencia generalizada, marcado por el incremento de las disputas territoriales entre paramilitares y guerrilleros, la amenaza contra las autoridades locales, la profundización de las políticas represivas del Estado y de las fumigaciones aéreas”. Además, es claro mencionar que gracias a la porosidad de la frontera, “hay una serie de pasos clandestinos en las fronteras [...] que permiten a los guerrilleros entrar a este país para abastecerse en el mercado ecuatoriano” (Ahumada y Moreno, 2004, pp. 62-63). Por lo tanto, el problema del desplazamiento y refugio transfronterizo, está rodeado de elementos que afectan, de diversas maneras, la proliferación de este fenómeno, lo cual demanda una intelección integral y sistémica del problema de las migraciones irregulares en zona de frontera entre Ecuador y Colombia.

LA REVOLUCIÓN CIUDADANA: EL REFUGIO COMO POLÍTICA DE ESTADO

A partir del 2007, hay un cambio significativo en la migración de refugiados colombianos hacia Ecuador al observar que se empieza a generar un incremento sostenido del número de refugiados en donde “cerca del 70% de esta población arribó a Quito y Guayaquil a partir del año 2007” (Ortega y Ospina, 2012, p. 79). La llegada masiva de colombianos en búsqueda de refugio a territorio ecuatoriano

supuso un reto para el gobierno, posicionado este fenómeno social en uno de los principales temas por resolver dentro de la agenda nacional de Ecuador, como resultado colateral de una condición de deterioro de la seguridad en Colombia derivada del recrudecimiento del conflicto armado entre las fuerzas del Estado, las guerrillas marxistas, los grupos paramilitares, y otros tipos de actores que han influido en actividades como el narcotráfico, la posesión ilícita de armas, entre otros desmanes a la legalidad.

Sin embargo, a pesar de las condiciones inherentes al conflicto armado en Colombia, eran presentes otras aristas que fueron determinantes en el surgimiento de un nuevo crecimiento en el número de colombianos al exterior. Por ejemplo, de acuerdo con Mauricio Palma (2015), haciendo una lectura del fenómeno migratorio colombiano desde la teoría de los sistemas migratorios de Oliver Bakewell, resalta que existe una multiplicidad de factores, tradiciones y condiciones coyunturales que se consolidan como instituciones que determinan el desarrollo de dichos desplazamientos y sus variaciones tendenciales. En el caso de los colombianos en Ecuador, a pesar de que hay un legado migratorio caracterizado por un inicio derivado de una bonanza económica, en el que aspectos como la existencia de un conflicto armado y de una interacción de proximidad entre el país de origen y el de destino, condicionada por una porosidad fronteriza, entre otros, también han jugado otros elementos coyunturales que influyeron directamente en la naturaleza de la tercera ola migratoria de la diáspora colombiana. Tales como el fracaso de los Diálogos del Caguán en 2002, la crisis eco-

nómica de 1999, el cierre de flujos migratorios en Estados Unidos tras los atentados terroristas de 2001, entre otros elementos coyunturales que redireccionaron fortuitamente la mirada de los migrantes prospectivos, tanto regulares como refugiados, hacia otros destinos, entre ellos Ecuador y otros países de la región.

Es por ello que en el 2008, bajo el proyecto político de *Revolución Ciudadana* liderado por el presidente Rafael Correa, se materializa la Política del Ecuador en Materia de Refugio basada en dos vertientes: Protección plena de los derechos del refugiado y la solución efectiva y duradera de la situación de los refugiados. Tal y como se plantea en la Política del Ecuador en Materia de Refugio, la primera vertiente de la política no se basa únicamente en “el respeto del derecho internacional humanitario por parte del Estado ecuatoriano, sino también por la garantía que deberá otorgarse para el ejercicio efectivo de sus derechos humanos y ciudadanos por parte de los refugiados extranjeros establecidos en nuestro país” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008, p. 21). En cuanto a la segunda vertiente, la política busca diversas soluciones tales como: el retorno de los refugiados colombianos a su país, el reasentamiento o reubicación voluntaria gracias a la voluntad y responsabilidad internacional de ciertos países y la “inclusión total y efectiva en la sociedad ecuatoriana, en igualdad de derechos y obligaciones con los ciudadanos ecuatorianos, dentro de un enfoque de desarrollo” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008, p. 21).

Para el sostenimiento de la política de refugio en Ecuador, la cual tiene directa inter-

vención del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –Acnur–, desde el 2000, el gobierno apostó por sedimentar dicha política bajo un marco institucional sólido, el cual se encuentra respaldado por la Constitución del 2008, dentro del artículo 41 que consagra el derecho al refugio. Para dar garantía de este derecho, el gobierno ecuatoriano se vio obligado a fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración en temas de refugio; acción que se respaldó bajo el diseño de una hoja de ruta con diferentes planes enfocados al diseño de una política de refugio integral.

El primer paso que tomó el gobierno ecuatoriano fue crear un plan bajo la dirección del Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social (Cepar), cuyo objetivo principal era realizar una investigación de muestreo para la

identificación de personas que ameritan estatus de refugiados y divulgación del procedimiento para ser reconocidos bajo esta figura. El segundo paso fue el diseño de una política de garantía de los derechos y la legalización de los refugiados, lo cual concretamente se materializó con la creación del Registro Ampliado bajo el apoyo técnico y financiero de la Acnur. Esta herramienta en materia de refugio permitió, entre marzo del 2009 y marzo del 2010, el reconocimiento de personas colombianas con necesidad de protección internacional –población con necesidad de protección internacional o PNPI– en donde se les posibilitó el trámite de solicitud de refugio y obtención de la visa en el mismo día mediante el siguiente mecanismo (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008, pp. 15-16, ver Tabla 4).

Tabla 4
Elementos constitutivos de la nueva política de refugio, septiembre de 2018

1. “Modelo mixto” en la protección de la PNPI (flujos masivos y solicitudes individuales).
2. Protección inmediata a las “personas invisibles”, a través de un Registro Ampliado, cuyo criterio principal de aceptación es la situación del conflicto interno en Colombia.
3. Incluir a la PNPI como parte de una política migratoria integral, con un enfoque de su inserción activa dentro de una estrategia de desarrollo de largo plazo.
4. Implementación de los programas: *Fronteras Solidarias*, encargando a la Secretaría Técnica del Plan Ecuador, y *Ciudades Solidarias*, en alianza con los gobiernos municipales.
5. El Gobierno da el mandato al grupo de trabajo interministerial para convertirse en Grupo Promotor responsable de la implementación y socialización de los avances.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008, pp. 15-16, ver Tabla 4.

La construcción de esta institucionalidad fue una pieza clave para que los refugiados colombianos tuvieran garantías legales claves para su debida integración socioeconómica dentro del Estado ecuatoriano. La incorporación institucional le abre la posibilidad al refugiado de ser un individuo económicamente activo, de contraer obligaciones y adquirir derechos fundamentales. Es importante destacar que toda esta estrategia institucional se debe a un ejercicio de articulación de diferentes instituciones del Estado ecuatoriano, que trabajaron conjuntamente para hacerle frente a este fenómeno. Esto permite entender que gran parte del éxito de la incorporación institucional de los refugiados colombianos en Ecuador se debe a una política integral que hace parte de un proyecto de Estado más no de gobierno.

Por otra parte, a nivel regional, han sido pocos los Estados latinoamericanos que se han visto en la tarea de diseñar una política migratoria orientada hacia el refugio. Ecuador, en este caso, es un ejemplo claro de cómo la figura del refugio puede ser tratado dentro de los Estados latinoamericanos, en los que buscar la transición del estatus de estos individuos es la meta a alcanzar para hacerle frente a este fenómeno social. Adicional a esto, la experiencia de Ecuador permite entender que el fenómeno de refugio en América Latina tiene una naturaleza diferente a las demás partes del mundo en donde se da este fenómeno y es por ello que el refugio en nuestras sociedades debe ser pensado y tratado desde la realidad práctica, alejando la emulación de otros modelos que no encajan ni responden a las necesidades del caso.

A partir de estas condiciones, la evolución de los procedimientos de regularización docu-

mental de refugiados, tanto por el Estado ecuatoriano como por instituciones como Acnur, se ha desarrollado bajo los lineamientos de la Nueva Política de Refugio, la cual significó no solo el decrecimiento del número de refugiados y personas en condición similar de refugio en los registros de Acnur entre 2007 y 2010 (ver Tabla 3), sino también incidió en el incremento del número de personas con visado 12-IV para asilados o refugiados durante el mismo período. De esas condiciones, es posible afirmar que los avances realizados por las instituciones ecuatorianas en tándem con ACNUR, ha repercutido directamente en paliar el subregistro respecto a la población refugiada, además de considerar el crecimiento relevante que han tenido el número de visados otorgados por concepto de entrada no inmigrante por cuestiones laborales, al igual que las entradas inmigrantes por asuntos profesionales (ver Tabla 5).

Ante ello, es posible mencionar que las gestiones institucionales en Ecuador para el esclarecimiento de las condiciones migratorias de los refugiados, han estado direccionadas en “un enfoque territorial y de inclusión social, económica, política y cultural, diferenciado por criterios de vulnerabilidad de la población, sean refugiados colombianos o ciudadanos ecuatorianos”, en el que se ha procurado “promover la integración socio-económica de las personas en situación de refugio a través de la generación de ingresos y el micro-crédito” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008, p. 43).

No obstante, varias fueron las problemáticas que se desencadenaron a partir de la creación del nuevo régimen migratorio en Ecuador. La naciente iniciativa era en sí misma

una contradicción con algunas normativas que Ecuador aún mantenía desde los años setenta. Por ejemplo, bajo el quinto gobierno de José María Velasco Ibarra (1970-1972), se impulsaron dos leyes migratorias específicas: la Ley No. 1899 de Migración y la Ley No. 1897 de Extranjería, cuyo sustento estaba basado bajo la idea de la securitización de la migración, lo cual respondía a las dinámicas de la guerra fría. El régimen migratorio ecuatoriano impulsado por Correa, defensor de la migración como un derecho de la población, se encontraba en una encrucijada. Por un lado, el régimen fue construido bajo una política de Estado flexible en términos migratorios pero que, a su vez, se acompañó de un cuerpo normativo de más de cuarenta años, que comprendía la migración como un fenómeno que solo era asunto de seguridad nacional. En la práctica, la reglamentación de la migración desde una perspectiva de securitización, más la creación de políticas migratorias flexibles, no permitía que el Estado ecuatoriano respondiera a las demandas en los procesos migratorios que el país estaba enfrentando.

La columna vertebral del régimen migratorio en Ecuador estaba fracturada. Aunque el gobierno de Correa creó buenas prácticas en materia de migración, las cuales permitían al migrante acceder a los beneficios de políticas públicas y derechos sociales, los migrantes aún seguían navegando bajo un régimen migratorio con un cuerpo legal endeble y disperso. Para solucionar esta problemática, el gobierno decidió crear una nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana, la cual fue aprobada por el legislativo ecuatoriano en enero de 2017 y entró en vigencia en febrero del mismo año.

Se puede identificar, de manera clara, que el propósito central de su creación fue consolidar un marco normativo que garantice, de manera efectiva, una serie de derechos para el debido retorno de ecuatorianos a su país, sin descuidar otros ejes transversales como el tema de inmigración, personas en tránsito, protección internacional y víctimas de la trata de personas.

Para este trabajo, es de vital importancia el Capítulo V el cual hace referencia a la protección internacional de las personas extranjeras, en donde se contempla la figura de refugio. El Estado ecuatoriano interpreta la protección internacional como un mecanismo que permite dar acceso al ejercicio igualitario de las personas que ingresen a territorio ecuatoriano, cuando “su Estado de origen o residencia no pueda otorgarle tal protección, incluyendo el derecho a no ser devuelto a su país de origen o a un tercer país en donde su seguridad o supervivencia pueda ser amenazada” (Registro Oficial de la Asamblea Nacional de Ecuador, 2017).

Frente a esto, es importante preguntar: ¿cómo afecta a los refugiados colombianos la implementación de esta nueva ley? En materia de refugio, esta nueva normativa no varía dramáticamente las condiciones que antes estaban en marcha. Aunque la norma le garantiza al refugiado el acceso a ciertos derechos sociales, sigue funcionando como un tema de construcción de política pública de contingencia, más no de una política de Estado. La problemática de este hecho es que las políticas públicas en materia de refugio siguen replicando ciertos vacíos para el acceso pleno de condiciones laborales, económicas y sociales de los refugiados.

Los esfuerzos en los temas de salud y educación, los cuales son factores claves para que

se genere la transición del estatus del refugiado colombiano, son temas que aún siguen pendientes, y son los ejemplos más sobresalientes de la problemática de atender el fenómeno de refugio bajo la lógica de política pública. Dichos elementos de seguridad social, según el artículo 60 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), para el acceso a estos beneficios se puede materializar solo con la consecución de un Permiso de Residencia Temporal. Sumado a ello, según la Sección IV de dicha ley sobre Procedimiento para el Reconocimiento de la Condición de Persona Refugiada (2017), en el artículo 107, que regula las causales de cesación de condición de refugio, determina

qué elementos como adopción voluntaria de protección del país emisor, la adquisición de una nueva nacionalidad, entre otros procesos que podrían dar un acceso pleno de condiciones laborales, económicas y sociales a los refugiados, son directamente contradictorios con el tratamiento determinado por la LOMH con las poblaciones refugiadas. Por lo tanto, a pesar de la ayuda humanitaria que implica el estatus de refugiado bajo la nueva legislación, el mantenimiento de esta condición no es convenientemente perentoria para procesos de migración y movilidad humana de estas poblaciones en Ecuador.

Tabla 5
Calidad migratoria de personas de procedencia colombiana
en territorio ecuatoriano, 2001-2010

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total inmigrantes visados	60.925	78.661	91.048	142.699	133.068	26.705	34.207	271.754	31.720	33.522
Total no inmigrantes visados	197.070	199.839	198.256	173.552	187.914	305.858	349.359	437.278	276.006	356.340
Estudios	1.428	1.375	1.148	1.400	1.208	1.384	1.414	-	1.218	1.344
Trabajo	2.153	2.729	2.621	2.650	3.864	4.724	5.060	-	5.424	6.169
Profesional	1.287	1.459	1.858	2.529	4.372	6.919	8.763	-	6.412	6.106
Asilo o refugio (12-IV)	157	112	154	237	821	1.046	1.341	-	2.025	1.133

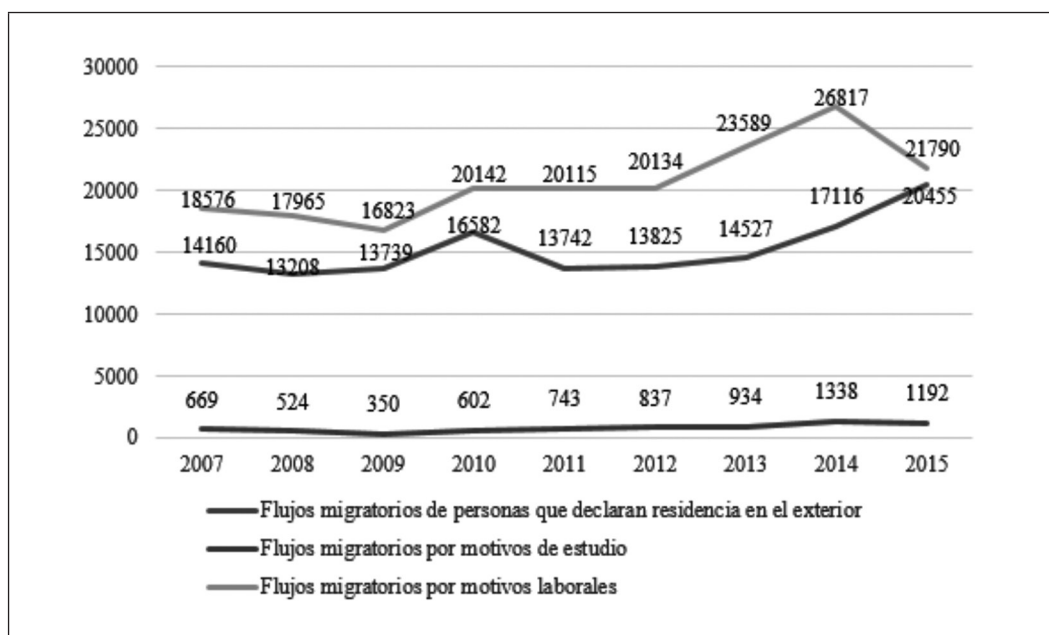
Fuente: Elaboración propia del Semillero de Migraciones Colombianas al Exterior, basada en información censal compilada por Redatam de la Cepal (2017).

INSTRUMENTOS EN MATERIA DE REFUGIO PARA LA TRANSICIÓN DEL ESTATUS Y EL PAPEL DEL REFUGIADO COMO AGENTE DE DESARROLLO ECONÓMICO

El diseño de la estructura institucional que gira en torno a la política de refugio en Ecuador, no solo le ha apostado a brindar garantías a los colombianos que están bajo la condición de refugiado, sino también han direccionado sus esfuerzos por permitir que el refugiado pueda ob-

tener su visa de residente o naturalizarse y otros instrumentos en materia de refugio que permiten visualizar la apuesta del Estado ecuatoriano por generar la transición del estatus de refugiado a migrante. El artículo 61 del Decreto Ejecutivo 1182 de 2012, 'Reglamento para la aplicación en el Ecuador del Derecho al Refugiado', contempla que "las personas que hayan residido al menos con visa de refugiado se les dará las facilidades para obtener visa de residencia indefinida o para gestionar su naturalización".

Gráfico 1
Evolución de los flujos migratorios de salida de colombianos hacia Ecuador, 2007-2016



Fuente: Elaboración propia basada en información provista, mediante derecho de petición, por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (2015).

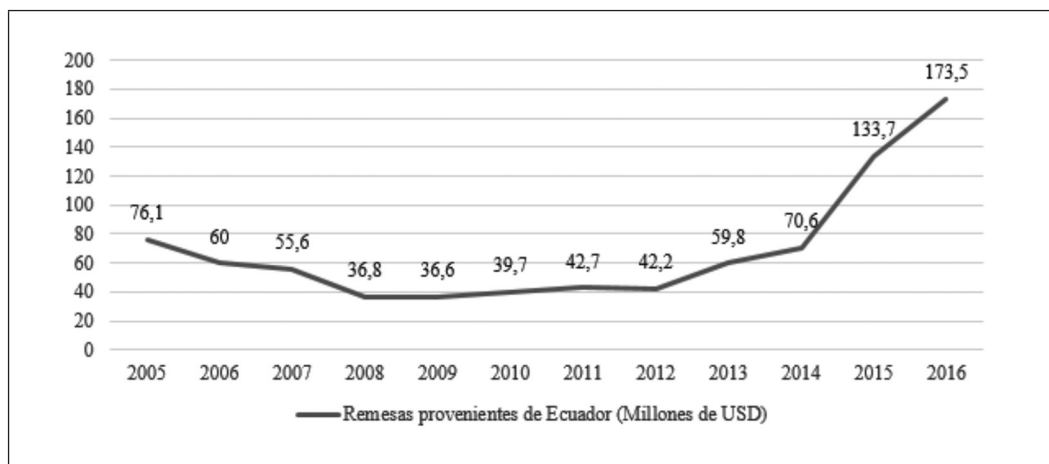
En términos cuantitativos, no se encuentran datos plenamente fiables que sustenten cómo la aplicación de este instrumento ha permitido que se genere una transición del estatus de refugiados colombianos en Ecuador. Sin embargo, aunque existan dificultades cuantitativas para demostrar, no se puede desligar la correlación que existe entre la existencia de estos instrumentos en materia migratoria y la disminución del número de colombianos con dicho estatus, puesto que la correlación entre elementos como la reducción de las cifras de personas con estatus de refugio o en condición similar a este, con el avance de los flujos migratorios de colombianos hacia Ecuador, permite deducir que con la implementación plena de los elementos de la Nueva Política de Refugio entre 2008 y 2009 (ver Tabla 4), se construyeron incentivos de desarrollo económico. Si bien no son ni los primeros elementos de adaptación económica de esta población, ni los únicos mecanismos de normalización documental a los que pueden apelar —se destaca, por ejemplo, la solicitud de visado 12-IX por convenio de Mercosur—, han coincidido con un descenso sensible del número de solicitudes de refugio pendientes (ver Tabla 3), con un crecimiento cuantitativo de los flujos migratorios de colombianos hacia Ecuador por concepto laboral (ver Gráfico 1), y con la reversión tendencial del flujo de divisas entrantes a Colombia provenientes de Ecuador (ver Gráfico 2); elementos que, en su conjunto, demuestran una reactivación laboral de la migración colombiana que, posiblemente, también haya incidido directamente en el proceso de adaptación de la población refugiada en este país.

Frente a esto, destacar esta problemática es clave para el desarrollo de la presente investi-

gación, ya que permite evidenciar la necesidad que existe por fortalecer los mecanismos y las instituciones dedicados a la recolección de datos poblacionales en ambos países. No tener esta información consolidada se convierte en un problema para la implementación de políticas públicas en temas migratorios. Es por ello que, a pesar de la existencia de esfuerzos de organismos internacionales como Acnur o la Cepal, materializados en bases de datos como la UNHCR Population Statistics Database, el Proyecto Imila-Celade o Redatam, la información suele ser insuficiente y desligada entre migración regular y refugio, lo cual se recomendaría que ambos países deben cooperar en la construcción de un sistema de información que recolecte este tipo de datos que son necesarios para tener un panorama aterrizado que permita solventar las problemáticas derivadas de las problemáticas mencionadas.

Dentro de América Latina, Ecuador ha sido tradicionalmente, junto con Venezuela, el país que ha recibido el mayor número de personas en necesidad de protección internacional, registrando cerca de 170.000 colombianos solicitantes de asilo hasta principios del 2013, así como el de mayor número de refugiados reconocidos, con más de 55.000 hasta dicha fecha (Acnur, 2013). Respecto a la dispersión territorial de la población regular y refugiada, más de dos terceras partes de la población colombiana se ha asentado en tres principales sectores del país: En primer lugar, en entornos urbanos del país, principalmente en grandes ciudades como Quito y Guayaquil, en los que se calcula que en la provincia de Pichincha residen 28.383 colombianos, mientras que en la provincia de Guayas se estima que hay 14.272 (ver Mapa 1).

Gráfico 2
Evolución de las remesas entrantes en Colombia
provenientes de Ecuador, 2005-2016



Fuente: Elaboración propia basada en información del Banco de la República (2017).

En segundo lugar, hay una relevante tendencia en la residencia de colombianos en la zona norte del país, con la cual comparten frontera Colombia y Ecuador; sector en el cual ha habido una presencia considerable de refugiados, en los que se destaca las poblaciones en provincias como Carchi (5.870), Sucumbíos (5.167) y Esmeraldas (3.999). Por último, también hay una presencia en zonas del país que son próximas a la influencia de grandes centros urbanos, como en las provincias de Santo Domingo (3.188) y Azuay (5.377), o en zonas de proximidad a regiones de frontera como Imbabura (3.340), El Oro (2.774) y Loja (2.255) (ver Mapa 1).

Una de las hipótesis principales del presente trabajo pretende demostrar que el marco socioeconómico de Ecuador es uno de los mayores factores que incide, de manera directa, en que este país se convierta en el destino prin-

cipal de los colombianos para buscar refugio. A comparación de otros lugares en el mundo en donde se da este fenómeno, el refugiado colombiano tiene la posibilidad de migrar hacia un país que, gracias a su estructura socioeconómica, genera incentivos que mejoran su calidad de vida. De acuerdo con Ortega y Ospina (2012, p. 145):

Un factor valorado positivamente por la población refugiada es el menor costo de vida en Ecuador respecto a Colombia. El menor costo de los combustibles, el acceso a gas subsidiado, el bajo costo en el transporte público y en muchos alimentos, así como en las tarifas de los servicios públicos en general (que incluye las tasas diferenciadas por edad), son aspectos que favorecen, de algún modo, la calidad de vida del colectivo colombiano en Ecuador.

Dentro del fenómeno de los refugiados colombianos en Ecuador, existen varios factores que demuestran que, aunque el conflicto ha sido una causa por la cual los colombianos han traspasado la frontera, los incentivos económicos también juegan un papel decisivo que termina moldeando la decisión de pedir la condición de refugiados en Ecuador. Para sustentar lo expuesto, se tomarán fenómenos como la desfronterización del refugio como ejemplo clave para entender los incentivos socioeconómicos que generan las ciudades de Guayaquil y Quito para el asentamiento de refugiados colombianos.

Según Camilo Molina (2012; en Ortega y Ospina, 2012, p. 41), el lugar de procedencia de la población refugiada colombiana en Ecuador está concentrado en su mayoría en cuatro departamentos: Valle del Cauca (27% en Quito y 53% en Guayaquil), Cundinamarca (17% en Quito y 3% en Guayaquil), Nariño (12% y 5%) y Antioquia (8% y 9%). Mientras que Nariño (12% y 5%) y Putumayo (4% y 4%) corresponde a zona fronteriza, no representan una mayoría significativa en la población refugiada a diferencia de las tres primeras, caracterizadas por ser los centros de mayor concentración demográfica de este país. Si bien el fenómeno del refugio de colombianos en Ecuador ha estado transversalmente influenciado por el fenómeno de la porosidad fronteriza, lo cual ha permitido la proliferación de una multiplicidad de actividades al margen de la ley, la evolución de los movimientos migratorios de los refugiados ha tendido a desarrollar elementos similares con la migración regular. Además de que, a partir de 2007, “cerca del 70% de esta población arribó a Quito

y Guayaquil” (Ortega y Ospina, 2012, p. 79), los flujos de migración de los refugiados han tendido a movilizarse hacia las grandes urbes ecuatorianas, en los que las regiones fronterizas se han constituido en un paso previo para el desplazamiento hacia las ciudades; regiones caracterizadas por tender a concentrar el mayor número de personas, tanto de migrantes como de refugiados (ver Mapas 1 y 2).

Otros elementos que pueden contribuir a la explicación del fenómeno de la desfronterización de los refugiados colombianos en Ecuador obedecen a la misma naturaleza del conflicto armado en Colombia. La presencia de diversos actores armados en la región suroccidental del país, tales como las disidencias de las Farc derivadas del Comando Conjunto Occidente y Bloque Sur (Frente Oliver Sinisterra, Guerrillas Unidas del Pacífico, y disidencias de los Frentes 29 y 48 –Fundación Ideas Para la Paz, 2018–), el ELN con el Frente de Guerra Suroccidental (Fundación Paz y Reconciliación, 2017), al igual que la presencia de otros actores armados ilegales que, por el gran valor estratégico de la zona fronteriza para la ejecución de diversas actividades ilícitas como el narcotráfico, la minería ilegal, la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, entre otros, desincentivan a las poblaciones refugiadas a desarrollar un proceso de reintegración social y económica en zona de frontera. Sumado a lo anterior, a pesar de las gestiones realizadas por la Unidad para las Víctimas -Uariv- para el registro de desplazados, víctimas y población vulnerable, en el Registro Único de Víctimas (2018) solo figuran 10.817 registros de víctimas en el exterior, de los cuales 3.488 son víctimas residentes en Ecuador; cifra que es

totalmente desfasada por la cifra de refugiados más reciente (ver Tabla 3). De lo anterior, es posible inferir que ante la diferencia entre el RUV y los registros de refugiados de Acnur, la población vulnerable tiende a preferir migrar y registrarse en condición de refugiado, que registrarse como víctima ante la Uariv.

También cabe señalar que, “en algunos casos, se da una llegada temporal a la frontera norte (Tulcán, Esmeraldas y Sucumbíos) que luego se abandona por la falta de garantías e información, mientras que, en otros casos, la llegada es directa y está asociada a las redes” (Molina, 2012; en Ortega y Ospina, 2012, p. 44). Las principales razones de llegada a las grandes ciudades coinciden, de manera general para la población, en elementos como la posibilidad de mejores oportunidades de trabajo, una mejor percepción de seguridad, o la presencia de parientes o amigos con los cuales se tenga una mayor facilidad para el reasentamiento.

Además de los diferentes bemoles de la localización de las poblaciones refugiadas en zona de frontera, el plano económico aporta una diversidad de incentivos para el traslado de estas poblaciones hacia las grandes ciudades, lugares oferentes de un mercado laboral para una posible residencia permanente. En primer lugar, un gran incentivo que ha determinado tanto los flujos migratorios como el volumen de solicitudes hacia Ecuador es el menor costo de vida que hay en el país respecto a Colombia. Según Ortega y Ospina (2012, p. 125), “el menor costo de los combustibles, el acceso a gas subsidiado, el bajo costo en el transporte público y en muchos alimentos, así como en las tarifas de los servicios públicos en general

(que incluye las tasas diferenciadas por edad), son aspectos que favorecen, de algún modo, la calidad de vida del colectivo colombiano en Ecuador”. En segundo lugar, es clave mencionar la importancia de las posibilidades de inserción laboral como un elemento central en la naturaleza y el desarrollo de estas tendencias migratorias. De acuerdo con la investigación realizada por Ortega y Ospina (2012, p. 129):

En general, cuatro quintos de la población refugiada en Quito y Guayaquil, se concentra en alrededor de diez áreas ocupacionales, en su mayor parte como ‘empleados’, y en menor medida como trabajadores independientes. Entre las áreas de mayor participación se encuentran las ventas en almacenes y de mostrador (textiles, alimentos, juguetes, electrodomésticos, muebles, entre otros); personal de panaderías (panaderos y empleados de atención al público); vendedores ambulantes; personal de restaurantes (cocineros, meseros y de atención al público); cobradores a domicilio por venta de muebles y textiles; prestamistas informales de dinero; peluqueros; personal doméstico; obreros y operarios en general, y finalmente, obreros del sector de la construcción y terminación de edificios (como albañiles, pintores y carpinteros). Estas ocupaciones prácticamente representan las dos terceras partes de todas las ocupaciones en las que se ubica la población refugiada.

En comparación con el contexto laboral de la población regular, las tendencias laborales de los refugiados se asemejan en torno a los sectores económicos en los cuales se desempeñan como empleados. La distribución laboral de la población colombiana no refugiada en Ecuador mantiene una concordancia con las referencias históricas de Ayala Mora, respecto a las transformaciones económicas experimen-

tadas en Ecuador en los años setenta y ochenta (1985; en Bethell, 1991, p. 284), en la que la bonanza petrolera provocó “el abandono del campo hacia la ciudad de grandes contingentes de fuerza de trabajo y en la baja producción agrícola, especialmente de los tradicionales productos destinados al mercado interno”. A partir de esto, se destaca la presencia de fuerza laboral relacionada con actividades de agricultura, caza, pesca y silvicultura, lo cual insinúa una ventana de oportunidad para la población colombiana en Ecuador durante los tiempos de la bonanza petrolera, los años setenta y ochenta. Dicho panorama obedece a la posibilidad de suplemento de funciones laborales en temas de agricultura como resultado del incremento masivo de las migraciones internas ecuatorianas que derivaron en un progresivo aumento demográfico de las principales ciudades. Esta migración incidiría también en el progresivo aumento de la participación laboral colombiana en rubros como las industrias manufactureras, el comercio, los restaurantes, la industria turística y los servicios personalizados, lo cual indicaría una transformación progresiva de las condiciones económicas de Ecuador durante las décadas estudiadas (ver Tabla 6).

Ante la crisis económica que atravesó Ecuador durante los años noventa, la cual derivó en un abandono de la moneda local por la utilización del dólar estadounidense como moneda de cambio, además del creciente repunte económico experimentado durante los últimos quince años derivados de los altos precios del petróleo y del *boom* de los *commodities*, generaron una transición intersectorial de la fuerza laboral colombiana en la que se afianzó en rubros económicos de tercer sector, en detrimento

ralentizado de la mano de obra posicionada en actividades agrícolas, industriales y manufactureras de expansión económica más moderada.

Ahora bien, respecto al panorama laboral de la población refugiada en Colombia, se mantiene la directriz dominante en torno al desarrollo de actividades laborales, en las que predominan los sectores de comercio, restaurantes y hoteles; la prestación de servicios comunales, sociales y personales; como mano de obra en industrias manufactureras y en construcción (ver Tabla 6). De este fenómeno, se resalta el carácter urbano de las actividades económicas, además de la baja presencia de refugiados en actividades de corte rural como la agricultura, la caza, la pesca, entre otras.

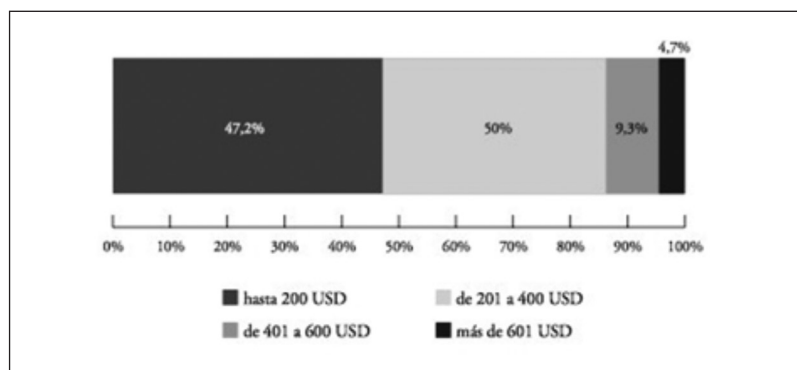
Por último, el tercero de los grandes incentivos obedece al diferencial salarial al migrar a Ecuador. A pesar de que Colombia sea un país con un Producto Interno Bruto y con una población mayor a las de este país, el costo de vida y el valor de la divisa a devengar son elementos que componen un incentivo económico para la migración y para la adaptación laboral. Si bien esto ha generado una motivación de migración, la cual no solo se ve en el nivel adquisitivo de los refugiados, donde predomina una tendencia a devengar como máximo 400 USD (ver Gráfico 3), sino también a la posibilidad de una competencia constante en el mercado laboral ecuatoriano. En dichas situaciones, según Ortega y Ospina (2012), se dan casos que suelen ser contraproducentes al nivel salarial de los migrantes y refugiados, como la usurpación de plazas laborales por contratación de menor cuantía, la reducción deliberada de los salarios, la explotación laboral, entre otros problemas que no permiten un desarrollo adecuado de la

mano de obra colombiana en Ecuador. No obstante, a pesar de los problemas mencionados, el nivel de flujo de divisas entrantes en Colombia ha llegado a un punto sin precedentes, en el cual se pasó de percibir 36,8 millones de dólares en 2008, a 173,5 millones de dólares en 2016, lo cual representa un crecimiento exponencial de 371,4% en un lapso de ocho años; evolución espectacular que estas poblaciones probablemente han contribuido a generar (ver Gráfico 2).

Ahora bien, dentro de los diversos elementos de la teoría de la elección racional, la cual defiende la lectura del comportamiento humano mediante la concepción del individualismo metodológico y del interés propio como motivo fundamental de acción (Vidal de la Rosa, 2008), es concordante con la teoría clásica de *push-pull* en la lectura del proceso de regularización de los refugiados colombianos en Ecuador. Dicha teoría supone que “las presiones económicas y políticas en el lugar de origen hacen que los posibles emigrantes calculen

un análisis de la maximización de la movilidad geográfica para conseguir la ascensión social y mayores oportunidades laborales, a la vez que una reducción de la vulnerabilidad ante la pobreza” (Ribas, 2004, p. 74). Dentro del caso mencionado, y acorde con los argumentos expuestos, no solo obedece a la necesidad coyuntural del refugiado a huir de una condición de conflicto, sino también como una ventana de oportunidad para tener movilidad social en un país que tiene mayores facilidades económicas y sociales que Colombia. Por lo tanto, a la luz de la teoría de la elección racional, en concordancia con los postulados de la teoría *push-pull*, es posible comprender la elección racional no solo de migrar hacia un nuevo país que le ofrece nuevas garantías de salvaguardar su vida, sino también de desmarcarse de una condición de victimización que le puede significar una carga para su condición migratoria y su empresa de buscar una mejor calidad de vida como migrante regular.

Gráfico 3
Nivel de ingreso mensual de refugiados colombianos en Ecuador. 2005-2016



Fuente: Ortega y Ospina, 2012.

Tabla 6
Población colombiana residente en Ecuador económicamente
activa por la actividad laboral, 2001-2010

Actividad Laboral (+15)	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.
Agricultura, caza, pesca y silvicultura	6.935	6.338	597	6.371	5.432	760	10.723	8.771	1.952
Minas y canteras	114	88	26	739	564	172	322	276	46
Industrias manufactureras	2.054	1.498	556	2.463	1.711	737	6.013	3.978	2.035
Electricidad, gas y agua	44	41	3	47	43	2	193	153	40
Construcción	700	673	27	1.196	1.114	70	2.819	2.626	193
Comercio, restaurantes y hoteles	2.835	1.636	1.199	6.387	3.778	2.555	16.093	8.583	7.510
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	260	225	35	718	587	129	1.556	1.141	415
Establecimientos financieros, seguros y servicios	357	227	130	1.121	729	392	423	209	214
Servicios comunales, sociales y personales	4.237	1.704	2.533	3.084	1.285	1.775	7.949	3.917	1.646
No especificada	567	384	183	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia del Semillero de Migraciones Colombianas al Exterior, basada en información censal compilada por el Proyecto Imila-Celade de la Cepal (2017).

CONCLUSIONES

A pesar de las transformaciones de las tendencias migratorias en Ecuador durante los últimos 15 años, de las cuales se destaca la entrada masiva de colombianos, es concluyente afirmar que Ecuador ha experimentado un proceso singular con el mencionado caso de estudio. Tras la salida masiva de colombianos, tanto en condiciones de regularidad como en situación de emergencia humanitaria por asuntos inherentes a las lógicas del conflicto armado, representó para el Estado ecuatoriano uno de

los mayores desafíos para la formulación de su política exterior –al nivel bilateral y multilateral–, en que la figura de refugio se convertirá en el pilar principal para la construcción de una política integral de migración en Ecuador.

A partir de este crecimiento, bajo el proyecto político de la Revolución Ciudadana liderado por Rafael Correa, se materializa la Política del Ecuador en Materia de Refugio, siendo esta contraria frente a legislaciones anteriores sobre el tema. Sin embargo, aunque se fortaleció un proceso de regularización de estatus de las poblaciones vulnerables, que

incidió directamente en la reducción del número de personas registradas como refugiadas o en condiciones similares, en conjugación con una progresiva disminución de las solicitudes de asilo desde 2009, el aumento de los flujos migratorios de colombianos hacia Ecuador y el volumen de remesas entrantes a Colombia provenientes de este país; dichas condiciones legales pusieron en un cruce de caminos a las poblaciones prospectivas de refugiados. No solo por las dificultades para acceder a un auxilio humanitario, sino también por la rigidez de los procesos de acceso a condiciones que permitan una movilidad social. Asimismo, dichos mecanismos dificultan procesos de reparación por parte del Estado colombiano. Por lo tanto, es posible ver que, a pesar de que la respuesta del Estado ecuatoriano ha podido estabilizar los flujos masivos de poblaciones en búsqueda de un estatus de refugiado, la misma rigidez del estatus ha impulsado a una regularización migratoria que se desentienda de esas lógicas.

La múltiple incidencia de los elementos económicos expuestos insinúa la existencia de un incentivo racional que no solo persuade a los solicitantes de refugio a migrar hacia Ecuador en detrimento de otras opciones como Venezuela, Costa Rica y Panamá, sino también se destaca la creciente tendencia de la regularización migratoria de estas poblaciones como una opción con miras de superar una provisionalidad documental en un país que le puede ofrecer mayores beneficios. Este fenómeno no solo se ha representado en un progresivo avance que ha implicado una sensible reducción del número de solicitudes de

refugio, sino también se ha materializado en la transformación de características propias de las tendencias migratorias, tales como la desfronterización de la población refugiada, tanto del lugar de proveniencia como del lugar de destino, como de la creciente tendencia económica y migratoria de la ubicación sectorial laboral, a causa de las múltiples problemáticas asociadas a dicha zona.

Como reflexión final, es importante mencionar que, a pesar de la ausencia de información plenamente veraz para el dimensionamiento de esta población, ya sea por un tema de ausencia de datos, o por el manejo discrecional de la información personal de cada una de estas personas por razones de seguridad, es de gran importancia comprender la naturaleza de la regularización de la población refugiada como un fenómeno que se debe entender armónicamente con los estudios migratorios. Es allí, en la revisión de las tendencias migratorias regulares, donde está la clave para comprender un escenario de crisis como es del refugio de colombianos en Ecuador. No solo como herramienta para la comprensión del estado y naturaleza de la red migratoria en el país receptor, sino como un soporte que permita a las autoridades construir políticas de Estado que permitan solucionar y mitigar una problemática que va más allá del drama humano cotidiano de la guerra, y que plantea una nueva esperanza para muchos colombianos, al igual que otras poblaciones de la región que buscan nuevos destinos para prosperar en condición de adversidad, de ser sujetos de resiliencia y movilidad social.

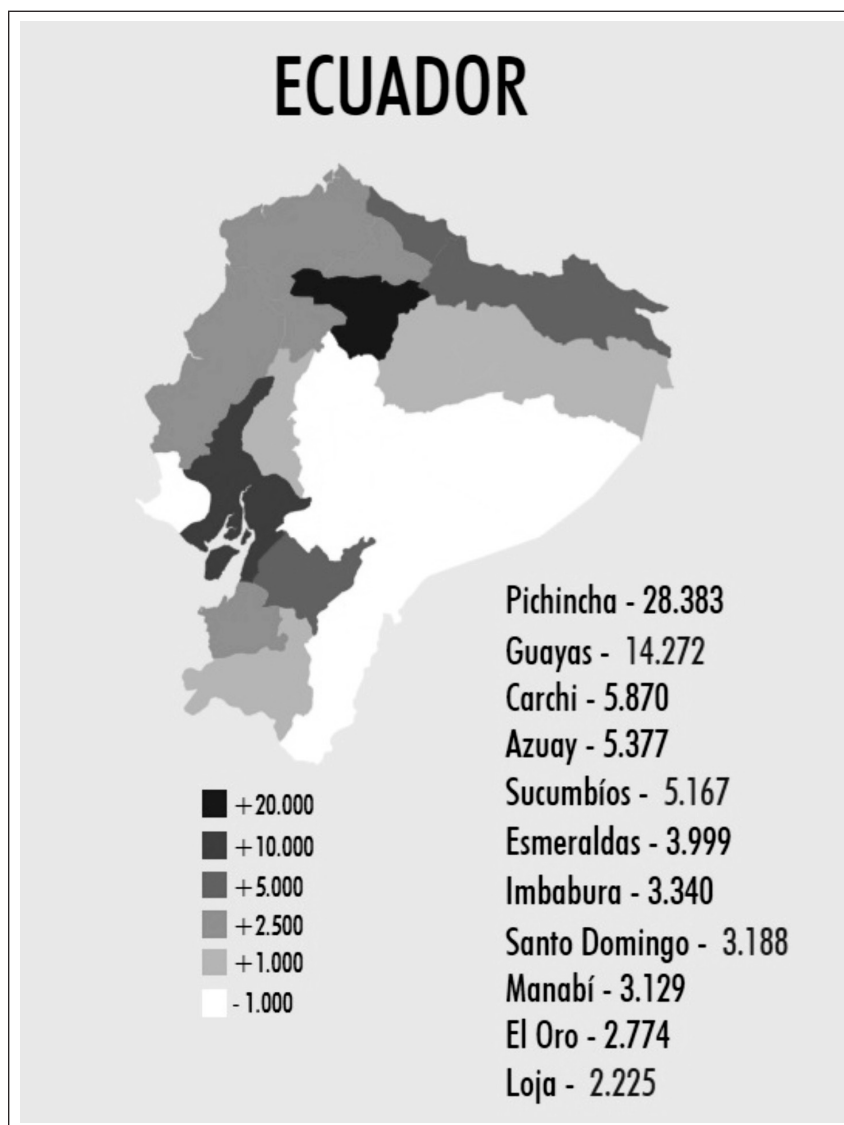
REFERENCIAS

- Ahumada Beltrán, C.; Moreno Durán, Á. *et al.* (2004). *El desplazamiento forzado de colombianos hacia Ecuador en el contexto del Plan Colombia*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (Acnur). (2017). Population Statistics Database. Recuperado de: <http://goo.gl/YZnXpz>
- Ayala Mora, E. (1985). Ecuador desde 1930, en Bethell, L. (ed.). (1991). *Historia de América Latina*. t. XVI – Los países andinos desde 1930 (pp. 259-300). Barcelona: Editorial Crítica.
- Banco de la República. (2017). Bases de datos sobre ingresos de remesas por país de origen. Disponible en: <http://goo.gl/WLmq5b>
- Banco Mundial. (2004). *Ecuador: evaluación de la pobreza*. Banco Mundial, Unidad Sectorial de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica América Latina y el Caribe. Bogotá: Alfaomega.
- Comisión Económica para América Latina. (Cepal). (2017). Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica – Imila. [Bases de datos de censos para países latinoamericanos y del Caribe.] Recuperado de: <http://goo.gl/RkVklf>
- Comisión Económica para América Latina. (Cepal). (2017). Red de datos para áreas pequeñas por microcomputador – Redatam. [Bases de datos de censos para países latinoamericanos y del Caribe.] Recuperado de: <https://goo.gl/Bmo22k>
- Fundación Ideas para la Paz. (2018). Mapa de zonas de influencia de disidencias de las Farc. Disponible en: <https://goo.gl/SVPo9m>.
- Fundación Paz y Reconciliación. (2017). Mapa de la situación de orden público en Nariño. Disponible en: <https://goo.gl/JseNuK>.
- Herrera, G.; Carrillo, M. C. y Torres, A. (2005). *La migración ecuatoriana. Transnacionalismo, redes e identidades*. Flacso Ecuador, 1. Disponible en: <https://goo.gl/UHavzt>
- Klotz, A. & Lynch, C. (2007). *Strategies for Research in Constructivist International Relation*. Nueva York: M.E. Sharpe.
- Mejía Ochoa, W. (2012). Colombia y las migraciones internacionales. Evolución reciente y panorama actual a partir de las cifras. *Revista Internacional de Movilidad Humana*, 20 (39), 185-210. Disponible en: <http://goo.gl/FMcZY6>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. (2008). Política Nacional de Refugio. Disponible en: <https://goo.gl/1hghzL>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. (09/2008). Política del Ecuador en Materia de Refugio. Disponible en: <https://goo.gl/1hghzL>
- Molina, C. (2012). Causas, perfiles e itinerarios hacia Ecuador, en Ortega, C. y Ospina, O. *No se puede ser refugiado toda la vida: Refugiados colombianos y colombianas en Quito y Guayaquil* (pp. 29-56). Quito: Flacso. Disponible en: <https://goo.gl/uMW38o>
- Ortega, C. y Ospina, O. (2012). Condiciones y estrategias de vida, en Ortega, C. y Ospina, O. *No se puede ser refugiado toda la vida: Refugiados colombianos y colombianas en Quito y Guayaquil* (pp. 125-172). Quito: Flacso. Disponible en: <https://goo.gl/uMW38o>
- Organización Internacional para las Migraciones. (OIM). (2011). Perfil migratorio de Ecuador. Recuperado de: <https://goo.gl/bPQwhn>.
- Palma, M. (2015). ¿País de emigración, inmigración, tránsito y retorno? La formación de un sistema de migración colombiano. *Revista del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales*, 21 (1), enero-junio, 7-28. Disponible en: <http://goo.gl/lasa1U>
- Presidencia de la República de Ecuador. (2012). Decreto Ejecutivo 1182 de 2012, Reglamento para la

- aplicación en el Ecuador del derecho al refugiado. Disponible en: <https://goo.gl/yRSpnp>
- Registro Oficial de la Asamblea Nacional de Ecuador. (2017). Ley Orgánica de Movilidad Humana – Suplemento Registro Oficial No. 938. Disponible en: <https://goo.gl/BTiJpp>
- Reus-Smit, C. (2012). Leyendo la historia con una mirada constructivista. *Revista de Relaciones Internacionales*. No. 20, pp. 63-83.
- Ribas, N. (2004). *Inmigración para un nuevo siglo: problemas y oportunidades* Barcelona: Cuadernos Étnicas.
- Ruggie, J. (2009). Epistemología, ontología y el estudio de los regímenes internacionales. *Revista de Relaciones Internacionales*. No. 12, pp. 171-191.
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (19/03/2017). Respuesta a derecho de petición – 20172150262261. Información de acceso público mediante solicitud formal.
- Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas, Uariv. (2018). Registro Único de Víctimas (RUV). Disponible en: <https://goo.gl/r5n9XA>.
- Vidal de la Rosa, G. (2008). La teoría de la elección racional en las ciencias sociales. *Revista Sociológica* (Méx.), vol. 23 (67), pp. 221-236. Disponible en: <https://goo.gl/5boVxg>
- White, A. G. (08/2011). *En los zapatos de los refugiados: ofrecer protección y soluciones a los desplazados colombianos en Ecuador*. Disponible en: <https://goo.gl/VMRGQF>

ANEXOS

Mapa 1
Dispersión territorial de colombianos en Ecuador, 2011



Fuente: Elaboración propia basada en información de la Organización Internacional para las Migraciones (2011), alimentada por el Inec.

Mapa 2
Itinerarios de población refugiada colombiana hacia Quito y Guayaquil



Fuente: Ortega y Ospina, 2012.

LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA COLOMBIE, Entre l'influence et l'indépendance. Le débat sur le rôle du président et de l'académie de formation des diplomates*

Héctor Herardo Rojas Jiménez**

RÉSUMÉ

Avoir des dirigeants qui ne se préoccupent pas de l'intérêt de la majorité, mais des leurs, est un fait qui caractérise la Colombie et qui est manifeste à travers la nomination de ses diplomates. En général, ceux qui ont pour habitude de représenter le pays ne sont ni les meilleurs, ni les plus qualifiés, mais ce sont les plus proches du pouvoir. Cette situation se traduit par l'exécution

d'un travail diplomatique infructueux, dans lequel il n'y a pas de planification à long terme, et qui se limite à la conjoncture présidentielle. La mauvaise image ou le manque de crédibilité dans la capacité de l'État et de ses fonctionnaires, à diriger des processus internationaux, sont le résultat d'un "nanisme auto-imposé", comme réponse à une série d'échecs historiques et à un manque de leadership qui ne contribuent pas au développement du potentiel international du

* El presente artículo es un aparte del resumen de la tesis doctoral sustentada el 6 de enero de 2016 en la Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle por el autor.

** Ph D. en Sciences Politiques de la *Université Sorbonne Nouvelle*, Paris III. Docente investigador de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Bogotá (Colombia). [hector.rojas@uexternado.edu.co], [https://orcid.org/0000-0003-1153-318X]

Agradecimientos a la profesora Sylvie Nail y a la traductora Anaïs Delpech por su colaboración en la revisión del texto luego de los comentarios de los pares evaluadores

Recibido: 20 de junio de 2018 / Modificado: 18 de septiembre de 2018 / Aceptado: 1 de octubre de 2018

Para citar este artículo: Rojas Jiménez, H. H. (2019). La politique extérieure de la Colombie, entre l'influence et l'indépendance. Le débat sur le rôle du président et de l'académie de formation des diplomates. *OASIS*, 29, pp. 155-174

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.08>

pays. La construction d'une stratégie commune entre de nombreux acteurs liés aux questions internationales, pourrait contribuer à la gestion de la politique étrangère partagée entre influence et indépendance.

Mots-clés : Colombia, Politique Extérieure, Nanisme auto-imposé, discrétion présidentielle

COLOMBIA'S FOREIGN POLICY, Between influence and independence. The debate on the role of the President and the Academy in the training of diplomats

ABSTRACT

Colombia has been characterized for having rulers who do not seek the benefit of the majority of the population but their own, as evidenced by their appointment of diplomats. In general, those who usually represent the country, are not the best, or the best trained, but those closest to power. This situation translates into the execution of failed diplomatic work, lacking in long-term planning and limited to a particular presidential context. The bad image or the lack of credibility in the capacity of the State and its officials to lead international processes are the result of a «self-imposed dwarfism» in response to a series of historical failures and lack of leadership that do not contribute to the development of the international potential of the country. The construction of a joint strategy among many actors linked to

international issues could contribute to management of foreign policy that is torn between influence and independence.

Key words: Colombia, foreign policy, self-imposed dwarfism, presidential margin of discretion –discretionary.

POLITICA EXTERIOR DE COLOMBIA, Entre la influencia y la independencia. El debate sobre el papel del Presidente y la Academia en la formación de diplomáticos.

RESUMEN

Colombia se ha caracterizado por tener gobernantes que no buscan el beneficio de las mayorías sino los propios, lo que se evidencia en la designación de sus diplomáticos. En general, quienes suelen representar al país no son los mejores, ni más capacitados, sino los más cercanos al poder. Esta situación se traduce en la ejecución de un trabajo diplomático fallido, donde no hay una planificación a largo plazo, sino que se limita a la coyuntura presidencial. La mala imagen o la falta de credibilidad en la capacidad del Estado y sus funcionarios, para liderar procesos internacionales, son el resultado de un «enanismo autoimpuesto» como respuesta a una serie de fracasos históricos y falta de liderazgo que no aportan al desarrollo del potencial internacional del país. La construcción de una estrategia conjunta entre muchos actores vinculados con los temas internacionales, podría contribuir con la

gestión de la política exterior que se debate entre la influencia y la independencia.

Palabras Clave: Colombia, política exterior, enanismo auto-impuesto, discrecionalidad presidencial

« À la confluence des deux océans, s'étendaient 40 000 lieues carrées (un million de km²) que Colomb entrevit à peine lors de son quatrième voyage et qui portent aujourd'hui leur nom : la Colombie » (García, 1995). À ses origines, la Grande Colombie disposait d'un territoire trois fois plus grand que sa superficie actuelle de 1 141 748 km². Sans être le plus étendu des pays d'Amérique, la Colombie pouvait se vanter de posséder un territoire à la superficie proche de celle de l'Argentine actuelle, supérieure à celle du Mexique contemporain et un peu plus importante que la moitié du territoire brésilien. Sa configuration initiale était plus grande que le territoire des treize colonies de l'Union américaine.

La Grande Colombie a juridiquement existé entre 1821 et 1831 : elle était alors formée par la vice-royauté de Nouvelle-Grenade, la Capitainerie générale du Venezuela, le District de Quito et la Province libre de Guayaquil. Elle correspondrait aujourd'hui au cumul des territoires de la République de Colombie, de l'Équateur, du Panama et du Venezuela, non sans exclure d'autres territoires passés aux mains du Brésil, du Pérou et du Nicaragua, suite à des erreurs stratégiques commises par des dirigeants politiques colombiens. Ce manque de discernement stratégique a malheureusement constitué un point commun entre tous les présidents et hauts fonctionnaires

de la Colombie. L'absence d'une vision globale, l'incapacité à résoudre le débat entre les modèles fédéraliste et centraliste, ainsi que les tensions régionales entre les différents peuples de la République ont mené à sa dissolution.

La Colombie est un pays au potentiel considérable. Pourtant, il souffre d'un « nanisme auto-imposé », autrement dit, d'un sérieux problème d'estime de soi, ce qui se ressent sur la scène internationale. Ses gouvernants et ses dirigeants ne croient pas fermement au potentiel du pays. Pourtant, il existe parfois, de manière fortuite ou non, des situations qui laisseraient croire à une bonne gestion politique du pays. Pendant fort longtemps, aucun auteur de renom international ne s'est attelé à l'étude de la politique étrangère colombienne. De ce fait, Bruce M. Bagley, universitaire nord-américain, en est venu à suggérer que le cas de la Colombie pouvait s'apparenter à un « nanisme auto-imposé » (Bagley, 1982). De son côté, Heraldo Muñoz ajoute, après avoir considéré les atouts qui profitent à la Colombie, que ce pays devrait être une puissance régionale, dotée d'un pouvoir de négociation comparable à celui du Mexique ou de l'Argentine (Muñoz, 1981, p.23).

Cette croyance en un « nanisme » colombien tire son origine de multiples cicatrices historiques, engendrées tout au long de la construction du pays. Cette situation répond au manque d'intérêt réel des gouvernants, des dirigeants et des fonctionnaires, à qui incombent les problématiques internationales, pour la consolidation d'une stratégie judicieuse, à même de promouvoir la Colombie dans le concert des nations. Autrement dit, la figure du « nanisme auto-imposé » provient du

manque de confiance de la Colombie en ses propres capacités. Le pouvoir de négociation colombien pourrait être nettement renforcé si le pays orientait mieux sa politique étrangère et si les décisions gouvernementales étaient prises conformément à une stratégie nationale. Pourtant, certains actes politiques comme le *Plan Colombie*¹ forment ce qui pourrait être désigné comme un *réalisme complexe*, où « le plus fort » — les États-Unis — s'impose, mais où « le nain » — la Colombie — redéfinit, d'une certaine façon, le rapport de pouvoir, tirant profit pour lui-même, au-delà de l'hégémonie étatsunienne, et s'accommodant des intérêts du géant nord-américain.

Les Colombiens ont peu confiance en leurs capacités en tant que pays. Il existe une complexité géopolitique —voire psychologique—, qui entretient une dialectique entre soumission et domination. Cependant, la Colombie a conscience de son importance dans les affaires nord-américaines et certains dirigeants colombiens ont su tirer profit et faire bon usage de la reconnaissance nord-américaine, même s'ils furent peu nombreux.

Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1991, les principes idéaux de la Politique étrangère colombienne ont donné lieu à d'importants débats, dont ceux liés au rôle même de la politique étrangère et aux défis rencontrés par le pays, comme la mondialisation et une situation interne en constante évolu-

tion. La sélection adéquate et la professionnalisation des diplomates, ainsi que la possibilité d'évaluer leurs résultats, ont depuis toujours suscité de grands débats, et plus encore depuis l'entrée en vigueur de la Constitution actuelle. Cette dernière avait en effet été pensée dans un souffle d'optimisme, ses auteurs la jugeant capable de donner à la Colombie l'impulsion nécessaire pour affronter le nouveau siècle, tant sur le plan national qu'international.

Il existe un consensus entre tous les spécialistes de la Politique étrangère colombienne (PEC) : le manque de lignes directrices claires et continues des services extérieurs colombiens, et ce, depuis sa création. Avant d'être une politique d'État, la diplomatie colombienne est avant tout la politique d'un seul homme, celle du président en exercice. Elle est donc entièrement conjoncturelle et dessert uniquement les intérêts présidentiels. Elle souffre de carences notables en matière de cohérence, de pertinence et de prospective, ignorant la réalité nationale et la nécessité de participer aux négociations internationales. Les fonctionnaires ayant participé à l'élaboration et à l'exécution de la PEC n'ont pas une connaissance suffisante des dossiers internationaux et ne sont pas capables de relier les enjeux mondiaux aux intérêts de la nation.

De la même manière, ceux qui conçoivent les politiques le font en se projetant à court terme et selon le contexte du moment. D'au-

¹ Le *Plan Colombie* est un accord gouvernemental entre la Colombie et les États-Unis. Conçu en 1999 entre les présidents Andrés Pastrana Arango et Bill Clinton, il cherche, à travers une revitalisation sociale et économique, à contribuer à mettre fin au conflit armé colombien. Même si son action la plus évidente et la plus conforme aux intérêts états-uniens a été la lutte contre la drogue, la Colombie est parvenue à rediriger les ressources économiques allouées à ce plan vers des domaines relatifs au développement social.

cuns considèrent que la Colombie n'a pas la capacité de décider de sa politique étrangère, car celle-ci se trouve figée sous l'influence des facteurs externes et de la mainmise directe exercée par des puissances supérieures. En effet, les responsables de la politique étrangère ont été « colonisés intellectuellement » (Álvarez, 2003, p.19), ce qui se rapproche de la notion de « nanisme auto-imposé » de B. Bagley.

La personnalisation de la relation entre l'ancien président Uribe et l'ancien président vénézuélien Hugo Chávez a marqué une nouvelle tension dans les relations bilatérales puisque, dès le début, ils ne sont pas parvenus à des accords limitrophes, pas plus qu'ils n'ont réussi à fortifier les échanges pour obtenir des résultats positifs concernant la balance commerciale bilatérale. Finalement, aucun accord de coopération n'a pu être formalisé dans aucun domaine. Cette personnalisation de la politique étrangère s'appuie sur la constitution colombienne qui octroie à l'exécutif une grande liberté dans ses prises de décision, sans établir de limites.

Cependant, Uribe n'a pas été l'exception. Tous les présidents ont adapté la politique étrangère en fonction de leurs besoins. De plus, la nomination des diplomates a été la « *caja menor* »² de l'exécutif pour récompenser, acheter ou occulter des personnalités de la vie publique nationale. De la prise de décisions importantes à la nomination des fonctionnaires de rang inférieur, le rôle du président s'est déplacé,

ce qui a engendré une baisse de rigueur dans la sélection, la formation et la promotion des représentants colombiens à l'étranger. Plus encore, il a limité la possibilité d'accentuer la présence de la Colombie dans le monde, ainsi que sa capacité à être une puissance régionale guidée par une *Stratégie conjointe de politique extérieure* (SCPE).

Ce travail de recherche est théorique, descriptif et analytique. Il a été développé selon les critères instaurés par la recherche qualitative et quantitative dans le domaine des sciences sociales, en facilitant l'établissement d'une méthode scientifique pour aborder et interagir avec l'objet de recherche. La méthodologie de cette thèse est celle offerte par la recherche documentaire, historique et théorique. La finalité est de vérifier l'hypothèse en utilisant des outils hautement qualitatifs et en mettant de côté les formules mathématiques. Différentes analyses liées à des théories sur les relations internationales, telles que des descriptions de l'histoire récente du pays, ont été effectuées. Ces analyses sont complétées par des enquêtes menées auprès d'étudiants universitaires et des entretiens effectués auprès d'anciens ministres, vice-ministres et divers hauts fonctionnaires issus de la carrière diplomatique (tels que d'anciens ambassadeurs et des membres actifs du service extérieur).

Ce document prétend démontrer l'hypothèse suivante : dans la mesure où le système présidentiel en vigueur en Colombie octroie

² Il s'agit de moyens peu orthodoxes consistant en une réserve d'argent liquide destinée à payer des menues dépenses ou à résoudre des problèmes sans avoir à se soumettre aux procédures exigées par la démocratie. Dans le cas de la politique extérieure, on décide, sans aucune règle, qui représentera le pays à l'étranger et un service politique est souvent rendu par la nomination.

un caractère discrétionnaire au Président, en particulier dans la gestion de la politique étrangère, et particulièrement dans les nominations des agents diplomatiques, les efforts déployés pour sélectionner les diplomates de carrière dûment formés à cet effet, évaluer leurs services et améliorer leurs compétences, ne pourront fournir les résultats escomptés que si la formulation de la politique étrangère de la Colombie ne se limite pas aux événements conjoncturels, mais cherche plutôt à se construire en tenant compte de l'intérêt suprême dont les Colombiens pourraient en tirer.

**POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET NOMINATIONS
DANS LE SERVICE EXTÉRIEUR**

La question du pouvoir discrétionnaire du président de nommer les diplomates représentant les intérêts de la Colombie a été critiquée à maintes reprises par ceux qui sont ont affaire

aux relations internationales et à la politique étrangère en Colombie. En dépit de ce qui précède, l'analyse de la relation entre les nominations au service extérieur en Colombie et les raisons qui ont amené le pouvoir exécutif à prendre de telles décisions n'a jamais été systématiquement développée.

Cela peut coïncider avec la difficulté à trouver des informations officielles et suffisamment fiables sur le sujet. C'est pour cette raison qu'il a été demandé à la Direction des ressources humaines du ministère des Affaires étrangères (MAE) de mettre à jour les chiffres des responsables des MAE parmi les diplomates de carrière et ceux qui sont soumis à un autre type de contrat. À la date de livraison définitive de cet article, aucune information de ce type n'a été reçue. Cependant, la réponse de l'Association diplomatique et consulaire colombienne a été très diligente et nous a fait part des informations suivantes (Tableau 1) :

Tableau 1

Nombre de fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères de carrière diplomatique (en Colombie et à l'étranger)	
Nombre actuel d'officiers de carrière diplomatiques et consulaires ayant le ministère (derniers inscrits + fonctionnaires en période d'essai) (13/08/2018)	395
Nombre de fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères dans d'autres conditions contractuelles (en Colombie et à l'étranger)	
Postes de carrière diplomatique et consulaire	609
Siège interne:	205
Ambassades, missions et consulats (usine externe):	374
Charges diplomatiques et consulaires prévues à titre provisoire	212
Plante externe	182
Plante interne	30

Source: informations fournies par la Direction des Talents Humains du Ministère des Affaires Étrangères à la demande de L'Association diplomatique et consulaire de Colombie (13/08/2018)

Cet article traite de l'importance de privilégier la professionnalisation du service extérieur colombien comme un élément fondamental de sa projection internationale, et en ce sens, comme le mentionne Ardila, « une politique étrangère qui s'inscrit dans le prolongement d'une politique intérieure, reflète plus directement les intérêts d'un pays, ou de secteurs hégémoniques de celui-ci, de manière conjointe ou fragmentée. En d'autres termes, il n'y a pas d'intérêt national, mais une somme d'intérêts en interaction permanente » (Ardila, 2005, p. 354).

Il existe un débat sur l'existence des théories de la politique étrangère, cependant, leur rapprochement avec la théorie des relations internationales suggère que la politique étrangère se nourrit des sources de ces différentes théories. En tout état de cause, cela est courant parmi les théories de politique étrangère qui suggèrent, comme le mentionne Ardila (2005), qu'elles ont pour intérêt commun celui de prolonger les intérêts nationaux dans le contexte international. En pratique, la manière dont les nominations des fonctionnaires colombiens du service extérieur sont décidées, en particulier les nominations et les révocations non motivées, n'est liée à aucun intérêt national et est probablement dépourvue de logique théorique.

Cependant, parmi les quatre propositions de politique étrangère de Gideon Rose (1998), la première, « la théorie de la politique étrangère nationale » pourrait, d'une manière ou d'une autre, se rapprocher de la manière dont la politique étrangère est menée en Colombie,

en particulier en raison de l'excès de pouvoirs constitutionnels attribués au sein de la fonction présidentielle. Référence : Titre VII, Chapitres 1 et 8 de la Constitution politique colombienne.

En ce sens, Rose mentionne que la politique étrangère est principalement comprise comme le produit de la dynamique interne d'un pays, telle que l'idéologie politique et économique, le caractère national, les partis politiques et la structure socioéconomique. En ce sens, la dynamique interne en Colombie tend à aborder les faveurs politiques, le clientélisme et les nominations favorisant les intérêts individuels, loin de servir tous les membres de la société. En ce sens, elle pourrait être considérée comme le prolongement de ce qui se passe également à l'intérieur du pays.

Cependant, on suppose que les représentants colombiens à l'étranger devraient chercher à ce que les résultats extérieurs déterminent les avantages pour le pays, en harmonie avec le système international. En tout état de cause, il existe un écart important entre les différentes théories et la recherche des intérêts particuliers des dirigeants, le manque de vision globale ou la nécessité de payer des faveurs politiques, entre autres.

Les trois variables ci-dessus ne sauraient être liées à un agent particulier. Ce n'est pas un problème des présidents Betancur, Gaviria, Samper, Pastrana, Uribe ou Santos. Un mois après la prise de possession du président Duque, le tableau suivant suggère quelques cas de fonctionnaires n'appartenant pas à la carrière diplomatique (Tableau 2) :

Tableau 2

Quelques nominations récentes du gouvernement Duque (2018-2022), à des fonctionnaires n'appartenant pas à la carrière diplomatique	
España	Juan Carlos Iragorri
Estados Unidos	Francisco Santos
Italia	Gloria Ramírez
Naciones Unidas	Guillermo Fernández de Soto
OEА	Alejandro Ordóñez
Portugal	María Emma Mejía
Uruguay	Guillermo Rivera
Vaticano	Andrés Pastrana

Elaboración propia basado en información de Bluradio

D'autre part, selon le commentaire d'Álvarez, « les études de politique étrangère dans notre pays se sont centrées sur des facteurs autres que l'intérêt national. Dans la majorité des cas, elles ne font que décrire des situations, ou les expliquer en spéculant après la survenance des événements, sans prendre en compte la question centrale de savoir comment l'intérêt national s'en trouve affecté, ou le processus de formation de celui-ci, pour obtenir les consensus nécessaires au niveau interne permettant de mettre en application la politique élaborée, ou de la critiquer, et de politiquement contrôler de manière efficace le travail et les décisions de l'Exécutif à l'échelle internationale » (Álvarez, 2003, p.20). Quoi qu'il en soit, les relations économiques internationales du pays ont pris de l'ampleur et se sont considérablement

intensifiées ces cinquante dernières années, d'où l'impératif pour le pays de développer une politique étrangère » (Tirado, 1989, pp. 5-6).

RÉFLEXIONS ET SUGGESTIONS

Sur une superficie totale de 2 070 408 km² répartis sur une aire continentale de 1 141 748 km² et une aire maritime de 928 660 km², la Colombie est divisée administrativement en 32 départements, 1101 municipalités, 5 districts et 20 *corregimientos*³ départementaux (Igac, s.f.). Cependant, toutes les décisions passent encore par le pouvoir central, sans que les besoins et les potentiels locaux soient pris en compte, ce qui engendre des politiques erronées. Du fait de la détermination *bolivarienne* à faire de la Colombie un pays centraliste, et ce, dès son origine, les universités, les entreprises, les hôpitaux, les centres de production et les ressources économiques de toutes les régions sont concentrés à Bogotá, avant d'être répartis selon les besoins et au prorata des apports de chaque région. Toutefois, beaucoup de ces régions ne parviennent pas à recouvrer leur part de ressources économiques nationales, et ce, au point de ne même pas pouvoir rémunérer leurs fonctionnaires.

Cette situation détermine un manque de proportionnalité congénitale dans la mesure où les régions ont créé des niveaux de dépendance difficiles à résoudre, et ce, d'autant plus qu'actuellement la mondialisation tend à imposer certaines normes. Cela entraîne l'oubli

³ En Colombie, on emploie le terme de *corregimiento* pour désigner les populations qui vivent sur un même territoire, mais qui ne forment pas de municipalité.

des traditions locales qui sont pourtant la base de l'activité nationale et le ciment qui représente l'orgueil d'un peuple et sa capacité à faire face à la mondialisation, le libre-échange et de nombreux phénomènes sociaux, politiques, culturels, résultant du moment historique vécu.

1. Aller à l'encontre d'un centralisme vieux de 200 ans pour fortifier 1096 municipalités ou 32 départements n'est pas une tâche facile, mais c'est fondamental. La voix des régions doit être entendue. Il ne s'agit pas seulement de permettre juridiquement aux régions de s'exprimer, il est aussi nécessaire de s'engager dans la consolidation des conditions pour permettre l'exploitation des potentiels locaux. Il faut également tirer le meilleur parti de la capacité créatrice des régions, aussi bien dans les domaines politique et économique que dans les sphères sociales et culturelles. La paradiplomatie peut être un espace qui, associé à la mondialisation, assure le développement du pays depuis sa base régionale.

Une des solutions aux problèmes colombiens pourrait être l'émergence d'un chef de file qui réussirait à avoir en tête la grandeur du territoire, sa diversité, sa complexité ethnique, ses problèmes sociaux, politiques, économiques, sanitaires, d'ordre public, d'infrastructure, de corruption et écologiques, et qui aurait une interprétation précise des phénomènes mondiaux. Une autre solution consisterait à inciter les régions à autoévaluer leurs capacités et à prendre des décisions à partir de leurs enjeux locaux ; elles auraient ainsi plus de possibilités pour faire face à la dynamique de la mondialisation. En finir avec la peur des fantômes extérieurs et offrir des biens et des services à

la planète permettrait à la population colombienne une plus grande prospérité.

2. De la même façon, une formation plus rigoureuse des agents diplomatiques (lire en annexe les entretiens effectués auprès des fonctionnaires de la Chancellerie) et la fin des nominations sous forme de « retours de faveurs » au service des affaires étrangères, pourraient permettre à la Colombie de s'imposer davantage sur la scène internationale. Une politique étrangère indépendante, qui soit une politique d'État et pas uniquement le fruit d'une conjoncture, qui soit dynamique et faite à partir d'une lecture des événements extérieurs et non à partir du porte-monnaie et des intérêts du président au pouvoir, et qui se veut une politique à long terme, permettrait de projeter l'image d'un pays qui a changé, qui a réussi à comprendre ses problèmes et à les résoudre avec ses propres outils, non sans ignorer les propositions d'autrui, mais en ayant compris que les victimes d'une situation sont les plus placées pour élaborer des solutions durables. Selon Tamayo,

« La politique étrangère colombienne ne saurait s'entendre comme une politique d'État pendant les années du Front national (1958-1974), période durant laquelle l'exercice du pouvoir était partagé entre le parti libéral et le parti conservateur et a été immodérément personnalisé. De la même manière, durant cette période, la politique étrangère colombienne, comme celle de toutes les autres nations du continent, se sont trouvées limitées par la conjoncture mondiale conformément à la doctrine Truman, et poursuivant la ligne pro-nord-américaine héritée de la participation à la Seconde Guerre mondiale, les États alliés ont

adopté une politique anticomuniste dans le contexte international » (2009, p.100).

En effet, il faut reconnaître la faible maturité existante dans la formulation de la politique étrangère colombienne. En considérant les différentes théories sur les relations internationales, on peut reconnaître avec Mattiesen, qu'en Colombie, il est possible d'avoir une approche systémique, socio-centrique et stato-centrique (Matthiesen, 1999, p.43).

Il n'est pas aisé de classer la politique étrangère colombienne de ces dernières années dans une seule et même catégorie. Pour Ernesto Samper, celle-ci est avant tout interdépendante, alors que Andrés Pastrana la qualifierait d'idéaliste ; elle contrasterait ainsi avec le réalisme d'Uribe. Enfin, une approche systémique donnerait des réponses théoriques à la compréhension de la politique étrangère de Santos.

Malgré cela, le postmodernisme a offert une ouverture théorique qui parvient à inclure plusieurs des événements de la politique étrangère colombienne récente. Depuis le postmodernisme, l'autonomie en matière de politique étrangère constitue l'un des plus grands objectifs, définie par Pardo et Tokatlian comme : « La capacité d'un acteur social à maximiser son pouvoir de négociation réel ou potentiel vis-à-vis d'un autre acteur social dans un domaine ou une thématique spécifique, sous réserve de quatre conditions : la possession de certains attributs du pouvoir dans ce ou ces domaine(s) thématique(s) ; l'existence d'intérêts dans un conflit opposant les deux acteurs ; la manifestation d'une volonté concrète d'exercer cette capacité et la reconnaissance

consciente des risques impliqués dans l'effort pour indépendantiser son pouvoir décisionnel » (Pardo, 1994).

D'après Pierre Gilhodes, « se demander si un pays comme la Colombie — le troisième d'Amérique latine de par son nombre d'habitants, après le Brésil et le Mexique —, peut développer une politique étrangère, revient à se demander si Bogotá répond aux exigences du monde extérieur ou si le pays peut, ayant défini ses priorités en tant que nation et État, adopter une action propre, en toute autonomie » (Gilhodes, 2002, p.161).

Parler d'autonomie dans le cas colombien implique toutefois d'aborder le concept d'autonomie ambiguë (Ansell-Pearson, 1991, p.282), dans la mesure où il s'agit d'une approche moins orthodoxe de la notion traditionnelle d'autonomie, reconnaissant qu'il existe des visions différentes de l'autonomie, non seulement pour la Colombie, mais aussi pour une grande partie des acteurs du droit international : être pensés autonomes les définit comme quasi indépendants, et dans l'actuelle dynamique mondiale, peut-être qu'aucun État ne sera suffisamment indépendant, quel que soit le scénario.

Pour citer à nouveau Gilhodes : « (...) au fond, on peut dire qu'actuellement les Colombiens savent ce qu'ils veulent et ce qu'ils ne veulent plus être. Ils refusent de voir leur pays associé de manière permanente à l'idée du trafic de stupéfiants. Leur pays n'est pas un « narco-État » et ils ne sont pas un « narco-peuple ». Plus que n'importe qui, ce sont eux ceux qui paient de leur vie le prix d'une lutte difficile qui les dépasse. Il faut reconnaître que les stéréotypes sur ce pays qui circulent

dans le monde sont déprimants. Tout existe, comme partout ailleurs, mais le trafic de drogues ne résume pas la vie du pays. (...) Dans de nombreux domaines, les Colombiens ont beaucoup à faire pour se faire connaître du monde, et beaucoup à apprendre et à attendre de lui. C'est une tâche nationale qui va au-delà de tel ou tel gouvernement, parce qu'il ne s'agit pas d'attendre un miracle, mais d'efforts soutenus. L'insertion croissante de la Colombie dans le monde est irréversible. Pourvu que s'effacent ses caractéristiques les plus négatives et se développent d'autres moins connues » (Gilhodes, 2002, p.176).

3. Il y a matière à réflexion sur le système présidentiel en Colombie. Étant donné la condition humaine qui tend à augmenter le pouvoir, indépendamment des outils qui s'emploient à le limiter, le présidentielisme en Colombie a réussi à établir une institution aussi solide qu'imperméable, qui a grandi avec le temps et qui n'a pas de contrepoids permettant un équilibre décent du pouvoir. Sa capacité à intervenir dans d'autres pouvoirs est énorme, les lignes fines avec lesquelles le *statu quo* de l'impuissance et de l'impossibilité de changement est maintenu sont déterminées par un système pervers qui permet que chaque pouvoir (exécutif, législatif et judiciaire) ait une capacité de nomination si représentative que la vigilance des fonctions de l'une et l'autre branche du pouvoir est liée à la gratitude pour avoir été nommé, qu'elle empêche complète-

ment la possibilité d'administrer correctement la branche du pouvoir correspondante⁴. Cependant, bien que les transformations frôlent toutes les branches du pouvoir, c'est sur la figure présidentielle que se situe le présent débat. En ce sens, le système présidentiel colombien, caractérisé par des institutions faibles, dans une confrontation ouverte et permanente, et une lutte pour la suprématie dans le maniement du pouvoir politique, devrait prendre l'initiative de motiver les ajustements qui permettraient un équilibre des pouvoirs, et en particulier, une gestion réussie du service extérieur.

Au XIX^e siècle, les rivalités constantes entre les partis libéral et conservateur, générées par le manque de définition du modèle centraliste ou fédéraliste qui a opposé Bolivar et Santander, ont fait que chaque fois qu'il arrivait au pouvoir, le parti adverse créait une nouvelle constitution, ce qui explique que la Colombie ait eu huit constitutions à ce jour, sans que l'une d'elles puisse représenter un accord unanime des Colombiens sur les sujets fondamentaux alors à l'ordre du jour. La Constitution de 1886, qui a survécu 105 ans, n'a pas été l'exception, mais a permis l'implantation d'un État autoritaire en renforçant le modèle centraliste, en fortifiant l'Église catholique, en limitant le commerce, les libertés individuelles et l'opinion citoyenne. Par conséquent, les réformes amorcées au XX^e siècle montrent la préoccupation d'ouvrir des espaces inclusifs de participation, au moyen de la consolidation du

⁴ Le cas récent du magistrat Jorge Pretel, ex-président de la Cour constitutionnelle, la dénonciation de quelques législateurs en raison des pressions subies pour en finir avec le Conseil supérieur de la magistrature, ou même l'actuel projet de réforme politique dans la recherche de l'équilibre des pouvoirs, constitue un échantillon déterminant de l'importance de mener à bon terme ces transformations.

régime démocratique et en donnant la possibilité au peuple de contrôler les dirigeants élus.

La Constitution de 1991 est plus démocratique. En reconnaissant la souveraineté populaire, elle permet aux délégués du peuple de convoquer l'Assemblée constituante. La Colombie est un état de droit social, puisque la forme de gouvernement est le régime présidentiel dans lequel le centre du pouvoir politique de l'État s'exerce à travers le président. Cependant, le président n'est pas le seul maître du pouvoir, puisqu'il existe un système d'autonomie relative des branches du pouvoir public. Le Congrès et le président sont élus au suffrage universel, de sorte qu'ils bénéficient de l'approbation du peuple colombien, ce qui en fait un régime démocratique. Le président a le titre de chef de l'État, chef du Gouvernement, chef de l'Administration publique et chef des Forces armées ; il peut aussi nommer ses ministres et secrétaires d'État qui l'accompagneront durant son mandat.

Conformément à l'article 190 de la Constitution colombienne, « Le président de la République est élu pour une période de quatre ans, par la moitié plus une voix que les citoyens déposent, de manière secrète et directe, à la date et selon les modalités fixées par la loi (...). Si aucun des candidats n'obtient de majorité absolue lors du premier tour, un second tour aura lieu trois semaines après la participation des deux candidats ayant obtenu le plus de voix ; l'élu est celui qui aura obtenu le plus grand nombre de voix. » (Constitution politique, art. 190).

Dans un discours prononcé devant l'Assemblée constituante, César Gaviria a évoqué les velléités ardentes exprimées par le peuple colombien :

« Après plus de 200 ans, il est clair que la séparation des pouvoirs publics n'est pas une garantie suffisante contre les abus, pas plus que l'énumération détaillée des pouvoirs du détenteur de l'autorité. Ce qui manque, c'est d'attribuer aux citoyens et de créer des mécanismes leur permettant d'exercer de manière pacifique, ordonnée et directe par les voies institutionnelles, à tout moment et en tout lieu. C'est précisément ce que fait une Charte des droits et des devoirs comme celle que nous soumettons à l'étude de cette Assemblée : transférer le pouvoir au citoyen ordinaire pour que, lorsqu'il sera traité arbitrairement, celui-ci puisse avoir une autre issue que l'agression, la protestation incendiaire ou la résignation soumise et aliénante. Ce que nous proposons, et ce qui est juste dans une démocratie, c'est que le citoyen puisse se présenter devant un juge, devant le défenseur des droits de l'homme ou devant la juridiction constitutionnelle dirigée par la Cour constitutionnelle (Journal officiel constitutionnel numéro 1, 1991 : 17-18) » (Guzmán, 2011, p.37).

Noam Chomsky, dans « *Fear of Democracy* », souligne un fragment de l'histoire dans laquelle il reconnaît, avec une fermeté extrême, l'importance d'autonomiser le peuple, en raison de son caractère souverain, pour empêcher l'État d'exercer un pouvoir arbitraire contre lui.

« Un État despotique peut contrôler son ennemi interne au moyen de la force, mais quand l'État perd son arme, d'autres dispositifs sont requis pour empêcher les masses ignorantes de s'immiscer dans les affaires publiques, ce qui ne les regarde pas (...) le problème de « mettre le public à sa place » est passé au premier plan avec ce qu'un historien dénomme « le

premier grand éclatement de pensée démocratique dans l'histoire » la révolution anglaise du XVII^e siècle. Cet éveil de la plèbe en général a suscité le problème de savoir comment contenir la menace. Les idées libertaires des démocrates radicaux étaient considérées comme offensantes par les gens respectables. Ces idées favorisaient l'éducation universelle, la garantie des soins de santé et la démocratisation de la loi, ce qui était perçu comme menaçant puisqu'elles cherchaient à soulever la plèbe (...) contre les hommes de grande valeur du royaume afin de les entraîner dans des associations et des combinaisons envers l'un et l'autre (...) contre tous les *lords*, la bourgeoisie, les ministres, les avocats et les hommes riches et pacifiques (...) redoutables étaient les travailleurs et les prédicateurs itinérants qui en appelaient à la liberté et à la démocratie. (...) il n'y aura jamais de monde juste tant que les lois seront faites pour nous par des hommes et des messieurs qui sont élus dans la peur et ne font que nous opprimer, dans l'ignorance des maux du peuple » (Chomsky, 1997, pp. 342-343).

La Colombie est un pays constitutionnellement présidentieliste qui exploite l'image du président de la République. Les fonctions du président consistent à traiter de sujets ayant trait aux relations internationales et à préserver la sécurité internationale. En plus de cela, le Président peut mettre en place des accords internationaux sur approbation du Congrès.

La Constitution de 1991 propose dans son article 9 que « (...) les relations extérieures de l'État reposent sur la souveraineté nationale, le respect de l'autodétermination des peuples et la reconnaissance des principes du droit international acceptés par la Colombie. De même, la politique étrangère de la Colombie s'orientera vers l'intégration de l'Amérique la-

tine et des Caraïbes » (art. 9 de la Constitution politique de 1991).

Dans l'article 189, « Il incombe au Président de la République, en qualité de Chef d'État, chef de gouvernement et Autorité administrative suprême de :

1. Nommer et révoquer librement les ministres du Cabinet et les directeurs des services administratifs.

2. Diriger les relations internationales. Nommer les agents diplomatiques et consulaires ; recevoir les agents respectifs et conclure avec d'autres États et entités de droit international des traités et des accords qui seront soumis à l'approbation du Congrès.

3. Diriger la force publique et en disposer à titre de Commandant suprême des Forces armées de la République (...)

4. Garantir la sécurité extérieure de la République, en défendant l'indépendance et l'honneur de la Nation ainsi que l'inviolabilité du territoire ; déclarer la guerre sur autorisation du Sénat ou la faire sans l'obtention d'une telle autorisation pour repousser une agression étrangère ; et convenir et ratifier les traités de paix dont il rendra immédiatement compte au Congrès (...)

5. Nommer les présidents, directeurs ou gérants des établissements publics et nationaux et les personnes qui doivent exercer des fonctions publiques dont la nomination n'est pas sur concours ou ne correspond pas à celle d'autres fonctionnaires ou sociétés, conformément à la Constitution ou à la loi. Dans tous les cas, le Gouvernement a le pouvoir de nommer et de destituer librement ses agents (art. 189 de la Constitution politique de 1991).

En Colombie, la prise de décisions est orientée par le modèle politique qui régit le pays, c'est-à-dire le régime présidentiel. Ce système consiste en une division du pouvoir étatique en trois branches, exécutive, législative et judiciaire, dans lesquelles chacune assume des fonctions particulières, tout en encourageant la coopération mutuelle, en créant une interdépendance nécessaire au fonctionnement efficace de l'État. Le système présidentiel colombien a établi que, quel que soit le président élu, il sera chef de Gouvernement, c'est-à-dire la personne chargée des objectifs et de la politique intérieure du pays, et simultanément chef de l'État, c'est-à-dire le représentant de la souveraineté du pays à l'étranger chargé, par là même, de la prise des décisions en matière de politique étrangère du pays.

I. LE PRÉSIDENT EN TANT QUE CHEF D'ÉTAT

Le système présidentiel colombien lui conférant la faculté de chef d'État, il est considéré comme le représentant de la souveraineté internationale ; c'est lui qui a le pouvoir de prise de décisions en ce qui concerne la politique étrangère du pays. Cependant, il est évalué non seulement par les membres du gouvernement colombien, mais aussi par des experts en affaires politiques. Ainsi, certains critères ont été établis, à partir desquels la mise en place de la politique étrangère est évaluée. L'un des aspects les plus importants réside dans le fait que le président, lorsqu'il doit agir, doit avoir une idée claire de l'orientation qu'il va donner à la politique à mener et sa conception, pour que, à l'heure de résoudre les problèmes qui affectent le pays, il soit capable de les gérer

du mieux possible ; en plus de cela, l'organisation du programme mené par le président est essentielle pour obtenir de bons résultats ; il s'agit donc d'un critère dont il faut aussi tenir en compte dans l'évaluation du travail présidentiel.

II. LE PRÉSIDENT EN TANT QUE CHEF DE GOUVERNEMENT

Le modèle présidentiel ne place pas seulement le président à la tête de l'État, lui donnant, de manière indépendante, le pouvoir décisionnel en matière de politique étrangère du pays, mais aussi à la tête du Gouvernement, de sorte que celui-ci doit agir selon les besoins de la nation en tant que telle, dans le but d'atteindre les objectifs que celui-ci propose de donner au pays en interne. Les décisions qu'il prend sur le plan externe doivent donc strictement être prises à partir de la politique interne, dans la mesure où elles auront des répercussions sur cette dernière et concerneront directement la population.

Un élément supplémentaire de discussion correspond à l'un des jugements les plus déterminants, décisifs et étudiés par Thoreau, dans son essai sur la « Désobéissance civile » où il commence par dire :

« De grand cœur, j'accepte la devise : 'Le meilleur gouvernement est celui qui gouverne le moins' et j'aimerais que celle-ci soit mise en pratique de manière plus rapide et plus systématique. Mais en l'accomplissant, elle se ramène à ceci auquel je crois également, à savoir que 'le meilleur gouvernement est celui qui ne gouverne point' et lorsque les hommes y seront préparés, ce sera ce genre de gouvernement qu'ils auront. Tout gouverne-

ment n'est au mieux qu'une 'mauvaise ressource', mais souvent la plupart des gouvernements, si ce n'est tous parfois, ne se montrent guère utiles. Les nombreuses objections — et elles sont de taille — qu'on avance contre une armée permanente, sont dignes d'intérêt et peuvent aussi finalement être alléguées contre un gouvernement en tant qu'institution. L'armée permanente n'est qu'un bras de ce gouvernement permanent. Le gouvernement lui-même — simple intermédiaire choisi par le peuple pour exécuter sa volonté — est tout aussi vulnérable aux abus et aux préjugés avant que le peuple puisse intervenir. Nous avons l'exemple de la guerre actuelle du Mexique, œuvre d'un groupe relativement restreint d'individus qui se servent du gouvernement établi comme d'un instrument, malgré le fait que le peuple n'aurait pas consenti à cette mesure » (Escales, s.f., p.41).

Considéré comme le père du pacifisme, de l'environnementalisme et de l'anarchisme, Thoreau estime, tout comme plusieurs autres auteurs, qu'il est important que l'État limite son action contre les individus et que l'individu reconnaisse son pouvoir dans la démocratie en agissant légitimement face aux actes arbitraires de ses dirigeants.

Le système présidentiel, bien qu'encadré par les facultés octroyées au président en Colombie, est loin de pouvoir maintenir un équilibre face au pouvoir. L'histoire des dirigeants en Colombie ne cesse de nous rappeler comment leurs administrations n'ont jamais été déterminantes en matière de transformations sociales. Il en va de même pour la politique étrangère. Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction et comme nous avons tenté de le prouver au cours de l'élaboration de ce document, l'excès de pouvoir discrétionnaire émanant de la Constitution nationale et reçu

par le Président, limite considérablement tout effort visant à structurer une politique étrangère qui ne s'accroche pas aux événements actuels, mais qui a plutôt un regard plus global allant au-delà des périodes de quatre ans et projeté à l'horizon de la dynamique d'interaction entre États que la mondialisation exige.

En limitant les facultés présidentielles de nommer des agents du service extérieur, loin du mérite et des nécessités urgentes de la représentation du pays dans d'autres États, il est fort probable que d'autres stratégies contribueraient à améliorer l'image du pays, attirer les investissements étrangers, promouvoir le tourisme des étrangers en Colombie entre autres, et participeraient *in fine* au développement et à la prospérité des Colombiens.

4. Pour terminer et ouvrir le débat académique, la possibilité s'est présentée de recréer une théorie qui soit assimilée dans ses variables à la théorie du « centre-périphérie », mais qui, dans son essence, reconnaisse l'importance de la « périphérie » comme un scénario propice à la revendication politique, économique, sociale et culturelle. Cette possibilité a surgi dans le cadre de lectures et de débats avec différentes personnalités publiques, en lien avec la question des décisions en matière de politique étrangère.

Avant de continuer, on se rappellera que Raúl Prebisch et Celso Furtado, depuis la Cepal, à l'époque de la guerre froide, ont développé la notion de dualité centre-périphérie, qui décrivait l'ordre économique mondial conformé par un centre industrialo-hégémonique qui détermine les relations économiques d'inégalité avec une périphérie agricole subordonnée. Selon cette théorie, la relation inégale

entre le centre et la périphérie est le plus grand obstacle au développement.

La proposition théorique suggérée dans ces conclusions reprend l'importance du travail local encadré dans l'environnement global, mais identifie les pays dits « périphériques » comme les protagonistes de la nouvelle lecture du contexte mondial, en leur octroyant une reconnaissance très significative, étant donné qu'à travers leur connaissance de soi, ils parviennent à résoudre les réponses aux questions qui avaient été précédemment résolues par d'autres modèles, pays ou académies.

La prémisse fondamentale de cette nouvelle théorie est la translation du centre vers les cultures ancestrales, vers la construction d'un concept de Nation qui, en réalité, appartient aux États, où, tout en gardant la langue, la religion et les coutumes héritées de la conquête, elles s'assimilent de manière à pouvoir construire depuis l'intérieur et à ne pas répéter de manière décontextualisée depuis l'extérieur.

Tous les peuples, dans leur processus d'évolution et de développement, ont parcouru dans l'histoire les chemins qui leur ont permis d'assimiler et de produire ce qui leur convient le mieux. Aucun scénario n'est demeuré statique, mais au contraire, toutes les théories sociales avancent vers la complexité, vers des scénarios dans lesquels l'interaction de variables crée de nouvelles voies et de nouvelles formes qui se rapprochent ou s'éloignent des environnements sociaux, mais qui fonctionneront toujours mieux si une plateforme commune est construite au sein de la société, capable d'inclure ce qui n'a jamais été intériorisé du passé, avec le potentiel géographique,

culturel, ancestral, depuis les environnements locaux ; à même de reconnaître le présent avec toutes les nuances exigées par la mondialisation, dans la recherche d'une approche adaptée au *xxi*^e siècle.

Il est donc nécessaire de faire une lecture de la situation des pays de la périphérie pour les orienter vers le centre, et de cette façon, leur apporter les outils nécessaires pour que leur population tire également profit des avantages que la mondialisation propose, dans un scénario inclusif, digne et plus en accord avec les réalisations historiques de la condition humaine.

5. Bien que la politique étrangère des pays puisse ne pas être aussi proche de la moyenne de leurs habitants, il est très probable qu'elle le soit encore moins dans le cas colombien. Il faudrait commencer par s'assurer que la politique quotidienne, celle du contrôle des ressources publiques ou des élections populaires, soit plus proche de la moyenne de la population. Cependant, il est certain qu'on ne peut pas parler d'une culture politique suffisamment forte dans le cas de la Colombie. Le 15 juin 2014, le deuxième tour des élections présidentielles 2014-2018 a eu lieu, malgré le détournement collectif de l'attention portée sur un match de football, comportement social typique de notre population.

Les astuces des deux campagnes les plus fortes au pouvoir détermineraient le destin de la Colombie pour les 4 prochaines années à venir, sans reconnaître que la possibilité d'exercer à l'échelle internationale doit reposer sur la stabilité interne d'un pays. Avant d'obtenir des positions importantes dans le concert des nations, un scénario de stabilité produit des accords entre acteurs politiques,

armés, financiers, productifs, académiques, entre autres, devrait être mis en place. Autrement, la *fadeur*, résultat d'une défaite sportive, pourrait générer plus de violence que celle qui s'est produite dans le cadre du conflit armé colombien. Comme le disait García Márquez : « Nous avons dans notre cœur le même ressentiment politique et le même oubli historique. Un succès retentissant ou une défaite sportive peut nous coûter autant de morts qu'une catastrophe aérienne. C'est pour cette raison même que nous sommes une société sentimentale où l'expression l'emporte sur la réflexion, l'impétuosité sur la raison, la chaleur humaine sur la méfiance » (García, 1995).

Et cette irrationalité profonde qui nous amène à considérer plus de bénéfices dans l'action individuelle que dans la nécessité urgente de consolider des efforts pour obtenir des résultats au bénéfice du plus grand nombre. Ce n'est pas en vain que les deux candidats, celui en faveur de la guerre et celui en faveur de la paix, ont fait plus d'efforts pour attaquer le prestige de l'autre que pour offrir des propositions viables. Même à l'aube des élections, dans les heures qui ont précédé le jour du scrutin, les critiques à l'égard de l'opposant se poursuivaient.

Les castes politiques ancrées au pouvoir ont couru après l'argent seulement pour se remplir les poches. Le mal qui en découle pour la Colombie peut se traduire par la consolidation d'un système pervers où le football du moment peut s'avérer plus important que le destin de la paix ou de la guerre, du travail pour les Colombiens ou de la vente du pays aux multinationales et aux groupes économiques étrangers. Le « pain et les jeux » habituels ont

augmenté l'inconscience, le manque de respect, allant jusqu'à l'indifférence totale.

L'absence de nouveaux chefs de file qui ne soient pas les fils d'un Gómez, d'un Lara, Galán, Gaviria, Pastrana, Santos, Lleras, Uribe, Ospina, López ou d'un tout autre qui m'aurait échappé, est l'éternel poison qui aura empêché Bolívar et Santander de répandre la liberté, l'égalité et la fraternité. Ce sont au contraire des modèles qui ont perpétué le colonialisme qui se sont imposés sans grandes discussions parmi les héritiers créoles d'Espagne ; l'envie de tirer le maximum de profits parmi les immigrants juifs séfarades d'Antioche ; et pour l'immigrant turco-libanais, le commerce de la terre et l'élevage à la fin du XIX^e siècle, puis la politique, et enfin la parapolitique.

Ceci a mené à la construction d'un pays d'élites régionales, confrontées au seul intérêt d'exploiter les ressources nationales, en marge de ce qui pourrait s'avérer être le mieux pour le pays, mais également activement engagées et préoccupées par le fait de maintenir leurs privilèges et leurs conquêtes.

6. L'hypothèse est jugée vérifiée. Les dirigeants de l'État colombien doivent procéder à divers ajustements pour consolider une stratégie de politique étrangère qui soit à même de favoriser la prévalence de la paix et les intérêts de la nation, pour ainsi assurer la prospérité et le développement intégral des Colombiens. Cependant, compte tenu de l'objectif particulier de cette étude, qui correspond à la nécessité urgente de limiter les fonctions présidentielles liées à la formulation de la politique étrangère et à la nomination des fonctionnaires du service extérieur, nous considérons ce qui suit :

Il est impératif de rédiger un document qui transcende les mandats présidentiels, qui soit constitué comme une politique d'État, dans le cadre de la mondialisation, mais qui fasse également une lecture méticuleuse du potentiel du pays, de ses possibilités régionales et locales, de son énorme capacité de *leadership*, de sa situation géostratégique privilégiée, de sa condition inégalable de pays de l'Atlantique, du Pacifique, des Caraïbes, des Andes et de l'Amazonie. Cette formulation conjointe doit rassembler tous les acteurs impliqués dans les relations internationales colombiennes.

Les acteurs devant participer sont le ministère des Affaires étrangères, le Comité consultatif des relations internationales, la Deuxième commission du Congrès, les universités qui étudient des sujets connexes, les ministères qui traitent de sujets liés aux relations internationales, les représentants des régions locales, les unions économiques, les organisations nationales et étrangères de la société civile liées aux questions internationales et bien entendu, la présidence de la République.

À partir de la Stratégie conjointe de politique étrangère (SCPE), il sera possible de :

1. Reconnaître clairement quels mécanismes de sélection, de formation et de promotion devraient être mis en place auprès des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères. Les nominations se feront selon le mérite, limitées aux diplomates de carrière, à l'exception de celles correspondant à la nécessité impérieuse de l'exercice de certaines fonctions spécialisées. Cependant, il faut noter que les particularités des pays avec lesquels il existe des relations diplomatiques exigent une ou-

verture supplémentaire aux procédures et aux dispositions standard représentées dans la SCPE.

2. La SCPE élargira les pouvoirs du ministère des Affaires étrangères pour planifier et coordonner les activités qui lui permettront de renforcer son rôle de chef de file dans la politique étrangère du pays. Bien que devant servir les objectifs du président et particulièrement ceux de la nation, ils seront guidés par l'esprit qui a motivé la Stratégie nationale conjointe de politique étrangère.

3. La SCPE encouragera l'indépendance, la souveraineté et l'autodétermination dans les décisions de politique étrangère, sur la base du respect du droit international et de l'importance de ne pas exercer d'ingérence ni de la permettre. L'exercice de la réciprocité dans les relations internationales sera recherché, dans la relation avec les autres États, proportionnellement au traitement offert aux ressortissants colombiens. Les ressortissants des pays qui en font la demande devront obtenir un visa, conformément à la réciprocité des procédures.

4. La SCPE déterminera les priorités de la politique étrangère colombienne. La Constitution de 1991 a certes priorisé les relations de la Colombie avec l'Amérique latine, mais il y aura une ouverture mondiale, en reconnaissant l'existence de régions avec lesquelles il pourrait y avoir un grand potentiel en termes de relations internationales.

5. La SCPE proposera les lignes directrices afin de promouvoir l'image du pays et dans lesquelles il sera évident que les représentants de la Colombie seront les plus grands promoteurs en la matière. L'Agence nationale de télévision, en tant que garante de ce qui se produit et se

reproduit à la télévision, veillera à ce que ne soient plus diffusés des séries, romans, films ou documentaires promouvant la mauvaise image du pays, par des producteurs nationaux ou étrangers.

6. La SCPE limitera les décisions présidentielles en matière de politique étrangère en diminuant l'impact de la relation présidentialisme-favoritisme. Bien que le paragraphe 2 de l'article 189 de la Constitution nationale permette au président de : « Diriger les relations internationales. Nommer des agents diplomatiques et consulaires, recevoir les agents respectifs et conclure avec d'autres États et entités de droit international des traités ou des accords qui seront soumis à l'approbation du Congrès » (Constitution politique, 1991, art. 189), ne devront être nommés que les fonctionnaires n'appartenant pas à la carrière diplomatique quand la nécessité de leur expertise sera largement vérifiable. Dans le cas contraire, le processus de formation des diplomates sera étendu à de nouvelles disciplines reconnues importantes pour l'exercice efficace de la politique étrangère du pays.

Dès que la Colombie aura tiré les apprentissages de son instinct et de son histoire, elle sera en mesure d'interpréter sa réalité et elle pourra formuler des politiques qui engendrent « le pays que nous nous sommes refusé » dans le cadre d'une société qui va de l'avant et qui fait face à la dynamique mondiale. Quand ceux qui nous dirigent seront des Colombiens d'essence et d'expérience, et non des Colombiens de naissance et des produits du hasard, alors nous pourrons élaborer des politiques publiques qui conjuguent véritablement nos besoins, nos inquiétudes et nos intérêts dans le temps. Si

nous continuons à copier sans faire de lecture de notre environnement et sans comprendre le contexte dans lequel nous sommes, nous continuerons à tourner en rond sans direction et sans avenir (Rojas, 2007, p.89).

BIBLIOGRAPHIE

- Álvarez, J. (2003). *El interés nacional en Colombia*, Bogotá, Ed. Universidad Externado de Colombia.
- Ardila, M. (2005). *Los instrumentos de inserción internacional y la política exterior: hacia una diplomacia integral*. Réf.: Cardona, D. Colombia y su política exterior en el siglo XXI (pp. 354-355). Bogotá: Cerec y Fescol.
- Ansell-Pearson, K. (1991). *Nietzsche on autonomy and morality: the challenge to political theory*, réf.: Political Studies, v. XXXIX, n.º 2, jun.
- Bagley, B. (1982). *Colombia: a case of self-imposed dwarfism*, réf.: Regional Powers in the Caribbean Basin: Mexico, Venezuela, and Colombia, Paper, Conference RIAL, about Center America, San José.
- Bluradio. (2018). *María Emma Mejía, muy cerca de ser embajadora en Portugal*, sur le site : <https://www.bluradio.com/nacion/maria-emma-mejia-muy-cerca-de-ser-embajadora-en-portugal-185287-ic435>
- Borda, S. (2007). *El estado de los estudios internacionales en Colombia*, Bogotá, Colciencias.
- Bushnell, D. (2004). *Colombia una nación a pesar de sí misma*, Bogotá, Ed. Planeta.
- Chomsky, N. (1997). *El miedo a la democracia*, Barcelona: Grijalbo Mondadori.
- Colombia. (1991). *Constitución Política*, Bogotá, Varias Ediciones.
- De Senarclens, P. (2006). *Théories et pratiques des relations internationales depuis la fin de la guerre froide*, Politique étrangère (Hiver), pp. 747-759

- Escales, V. (s.f). *Henry David Thoreau: Desobediencia Civil y otros Textos*, Editorial Utopía Libertaria.
- García Márquez, G. (1995). *Por un país al alcance de los niños*, sur le site : http://www.scp.com.co/ArchivosSCP/Por_un_pais.pdf (consulté le 23 juin 2014).
- Gilhodes, P. (2002). La política exterior de Colombia, réf.: Blanquer Jean-Michel, Gros Christian, *Las dos Colombias*, Bogotá: Editorial Norma.
- Guzmán, A. (2011). *Democracia participativa en Colombia: Un sueño veinte años después*, sur le site : http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas8%282%29_2.pdf (consulté le 5 avril 2015).
- Igac. (s.f.). “*Notas geográficas*”, sur le site : http://www.igac.gov.co/ninos/faqs_user/faqs.jsp?id_categoria=2 (consulté le 5 avril 2015).
- Jimenez, H. (2014). *Entrevista a Malcolm Deas, Profesor Emérito del StAntony's College, Universidad de Oxford, Reino Unido*, sur le site : http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2145-132X2014000200016 (consulté le 3 août 2015).
- Londoño, J. (1975). *Cuestiones de límites de Colombia*, Bogotá, Editorial Retina.
- López, A. (1981). Grandeza y decadencia de las relaciones internacionales de Colombia, Conferencia, Medellín: Corporación Foro Regional.
- Matthiesen, T. (1999). *¿Cuál es la teoría más adecuada para explicar las relaciones Colombia-Estados Unidos entre 1986 y 1994?*, Bogotá: Revista Colombia Internacional, n.º 45.
- Muñoz, H. (1981). *The strategic dependency of the Centers and the Economic Importance of the Latin American Periphery*, en: Latin American Research Review, 16, 3.
- Palacios, M. (1995). *Entre la legitimidad y la violencia, Colombia 1875-1994*, Bogotá: Editorial Nova.
- Pardo, R. (1989). *Política exterior colombiana: de la subordinación a la autonomía*, Bogotá: Ed. Tercer Mundo.
- Pardo, R. Tokatlian, G. (1994). *Política exterior colombiana: ¿de la subordinación a la autonomía?*, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Rojas, H. (2007). *Made in the world is Better: Las Misiones Económicas en Colombia y Nuestro Descreimiento Ancestral*, réf.: Revista Fac de Ciencias Económicas, vol. xv - n.º 1, Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Rose, G. (1998). *Neoclassical realism and theories of foreign policy*, World Policy, 51, pp. 144-172.
- Soldatos Panayotis, (1978). La théorie de la politique étrangère et sa pertinence pour l'étude des relations extérieures des Communautés européennes. Réf.: *Les relations extérieures des communautés européennes*, volume 9, numéro 1.
- Tamayo, R. (2009). *Relaciones internacionales en contexto*, Medellín, EAFIT.
- Tirado, Á. (1989). *Nueva historia de Colombia*, vol. III, “Las relaciones internacionales”, Bogotá: Ed. Planeta.
- Vanegas, I. (2012). *El constitucionalismo fundacional*, Bogotá: Ed. Plural.

La Alianza del Pacífico como elemento catalizador para la cooperación: una revisión desde la óptica del Sur Global

Luis Fernando Vargas-Alzate*

RESUMEN

Este artículo ofrece un análisis singular al interior de la Alianza del Pacífico en América Latina. Se trata de una revisión de los vínculos de cooperación internacional entre sus miembros, a partir de los avances que se han podido constatar en su interacción. Para tal efecto, el autor traza un recorrido por lo que ha sido el giro de la cooperación en diferentes períodos de tiempo, enfatiza los cambios más significativos, generadores incluso de nuevas concepciones, y presenta evidencia de lo alcanzado por los miembros de la iniciativa regional. El texto concluye que, a pesar de no ser la esencia del acuerdo, resulta indudable el avance en la materia. Así mismo, se aventura a precisar que en el desarrollo de las actividades integradoras de la AP podrán ser más valiosos y efectivos los

lazos colaborativos que la misma integración económica, comercial o política entre los cuatro países de la región.

Palabras clave: Alianza del Pacífico, cooperación internacional, cooperación Sur-Sur, Sur Global

The Pacific Alliance as a catalyst for cooperation: a review from the perspective of the Global South

ABSTRACT

This article offers a particular analysis within the Pacific Alliance in Latin America. It is a review of the international cooperation links among its members, based on the progress

* PhD en estudios políticos Universidad Externado de Colombia. Presidente de RedIntercol. Profesor asistente y coordinador del Área de Relaciones Internacionales - Departamento de Negocios Internacionales - Universidad EAFIT. Medellín (Antioquia). [lvargas3@eafit.edu.co], [<https://orcid.org/0000-0002-9628-6263>]

Recibido: 13 de julio de 2018 / Modificado: 5 de septiembre de 2018 / Aceptado: 14 de septiembre de 2018

Para citar este artículo:

Vargas-Alzate, L. F. (2019). La Alianza del Pacífico como elemento catalizador para la cooperación: una revisión desde la óptica del Sur Global. *OASIS*, 29, pp. 175-196

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.09>

that has been detected in their interaction. For this purpose, the author traces a tour of what has been the historical process of cooperation through time, emphasizes the most significant changes—which themselves generate new conceptions—and presents evidence of what has been achieved by the members of the regional initiative. The text concludes that, despite it not being the essence of the agreement, progress in the matter is undeniable. Likewise, it risks specifying that progress in the PA's integrating activities may come from more valuable and effective cooperation links than from those of economic, commercial, or political integration among the four countries of the region.

Key words: Pacific Alliance, International Cooperation, South-south Cooperation, Global South

INTRODUCCIÓN

Este artículo realiza una aproximación al estudio de la Alianza del Pacífico (AP) desde una perspectiva inusual, dada la naturaleza del mecanismo integrador. Al ser este un acuerdo con sustento económico y comercial, es poco frecuente acercarse al mismo desde la óptica y los marcos metodológicos de la cooperación internacional.

Su autor ha procurado una revisión y posterior reflexión sobre los lazos cooperativos al interior de la Alianza, aprovechándose de una observación conceptual primaria sobre el Sur Global. Si bien el citado mecanismo se diseñó sobre fundamentos económicos y comerciales, su desarrollo ha permitido encontrar unos matices de trabajo conjunto, susceptibles de leerse

desde los postulados de la actual categoría de la cooperación internacional denominada Sur-Sur. Así mismo, este análisis procura conectar los temas encontrados al interior de la Alianza del Pacífico con la evolución sugerida por Arif Dirlik (2007), a partir de su concepción del Sur Global y de la evolución que, junto con otros autores, ha desarrollado de la misma.

De lo anterior, entonces, se desprende que este trabajo se apoye también en otras perspectivas tales como las de Alfred López (2007), Sharon Monteith (2007), Caroline Levander & Walter Mignolo (2011), entre otros académicos que han venido desarrollando estudios y acercamientos al respecto. La obra concluye con un recorrido por algunos ejercicios cooperativos al interior de la AP susceptibles de abordarse desde la óptica del Sur Global, que están generando réditos a sus miembros y que sitúan a la Alianza, en relación con la cooperación internacional y sus resultados, en perspectiva progresiva y favorable.

El texto se ha estructurado en cinco secciones, con una secuencia que permite concluir sobre la utilidad de la AP para sus miembros en términos cooperativos. En primer lugar, ofrece un recorrido histórico sucinto por la cooperación internacional. En segundo término, la obra ilustra el cambio dado a raíz de la transición de la ayuda tradicional vertical a la participación horizontal de las naciones en vía de desarrollo. Luego, con base en esa sección previa, el texto presenta una explicación sobre la concepción del Sur Global y las razones para entender su importancia en este ejercicio; abriendo paso a una cuarta sección ilustrativa de la Alianza del Pacífico. Finalmente, la obra se detiene en la revisión de avances relativos

con la cooperación internacional al interior de la AP, hasta concluir respecto de la validez y utilidad de las redes colaborativas entre los miembros del esquema asociativo.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La cooperación internacional, como ejercicio explícito de interacción global dirigido a temas específicos del desarrollo¹, tiene su historia. La época de la posguerra se convirtió en el escenario perfecto para su impulso y ejecución. Tassara (2011, 2013) ofrece estudios en los cuales enfatiza los cambios dados a raíz de las diversas políticas de cooperación, fundamentalmente desde los grandes centros oferentes de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD). Podría señalarse, incluso, que existen distintivos para cada década posterior a la segunda guerra mundial. Cabe anotar que Colombia ha estado involucrada en dichas tendencias y ha recibido, tanto afectaciones como beneficios de ello.

No obstante lo anterior, es preciso registrar que antes de 1945 hubo suficientes muestras de ejercicio cooperativo entre los Estados adscritos al denominado concierto europeo. Mark Mazower (2012) expone en *Governing the World* unas múltiples fases de acuerdos cooperados entre los imperios y Estados a partir

de la configuración (geo) política forzada con el despliegue de la revolución francesa. Sirva, pues, lo anterior para enfatizar que la cooperación internacional es tan antigua como el mismo sistema internacional de Estados. A pesar de ello, el grueso de la literatura se ha orientado a explicar las etapas de la misma solo desde los años de la posguerra, puesto que es el desarrollo, como proceso integral, el que mayormente se beneficia.

Conviene en este aparte ser ilustrativos con el concepto, trayendo a colación la definición de cooperación internacional que ofrece el sistema de Naciones Unidas:

La Cooperación Internacional es la relación que se establece entre dos o más países, organismos u organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de alcanzar metas de desarrollo consensuadas (Raci, 2012, p. 26).

Tal relación se encuentra alimentada por múltiples interacciones entre actores globales de diferente naturaleza, que disponen de herramientas y mecanismos útiles a la transferencia de recursos financieros y técnicos en beneficio del desarrollo de las naciones.

Colombia, como actor parte del sistema internacional², se halla inmersa en los deba-

¹ Puede señalarse que la cooperación internacional tuvo un carácter implícito durante muchos años. Esto es, si bien se oficializa a partir de 1945 enfocada hacia el desarrollo, el ejercicio ya se conocía desde varias décadas atrás. La creación, por ejemplo, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde 1919 es clara muestra de ello. Igual sucede con el movimiento paneuropeo de 1923, por ejemplo. Allí, el conde Coudenhove Kalergi logró algo inédito en relación con la cooperación entre naciones del viejo continente. En general, existen innumerables casos en los que los Estados europeos cooperaron entre ellos para lograr un fin específico, fundamentalmente en el terreno de la geopolítica. Para ampliar estos detalles, se recomienda ir a Mazower (2012).

² Existe la discusión entre quienes estudian un único sistema internacional, que involucra a todos los actores del mismo (sean políticos o no, legales o ilegales, influyentes o irrelevantes), y quienes defienden la existencia de múltiples

tes académicos en torno a los mecanismos y programas que puedan facilitar la obtención de mejores indicadores en relación con el desarrollo. Estas discusiones, que por norma se consideran poscoloniales, se adelantan al interior de referentes metodológicos provistos actualmente por el concepto de Sur Global. Así mismo, puede señalarse que los más recientes ejercicios al respecto han procurado estar enmarcados dentro de la propuesta analítica y conceptual de la cooperación Sur-Sur.

Pero antes de avanzar en función de explicaciones referidas con el Sur Global o la cooperación Sur-Sur, es menester brindar elementos centrales de la cooperación internacional tradicional desplegada durante décadas por los más importantes centros oferentes de la misma, con objeto de comprender las razones que llevaron a su replanteamiento.

Resulta básico advertir que la cooperación es variable dependiente del concepto de desarrollo que se tenga en determinado período de la historia, y que este ha mutado en varias ocasiones, de acuerdo con las circunstancias históricas coyunturales. También los métodos de trabajo, actores involucrados y enfoques. A partir de 1945, con la implementación

tanto del *Plan Marshall* en Europa como del *MacArthur*³ en Japón (incluso de la misma Alianza para el Progreso⁴ en América Latina), se desplegaron lineamientos específicos de cooperación, no solo en procura de sacar a flote a las sociedades afectadas por la guerra, sino con el objetivo de solidificar aliados directos en la lucha contra el socialismo liderado desde Moscú. Esta ayuda, por tanto, se condicionó a la lealtad de los receptores frente al sistema.

Pasada la primera década, y con la Conferencia de Bandung (1955) de fondo, las circunstancias empezaron a girar hacia el eventual protagonismo de las naciones radicadas al sur del planeta. A pesar de ello, el recrudecimiento de las tensiones bilaterales de la guerra fría impidió que se presentaran avances significativos para llevar la acción cooperativa a un nivel de mayor compromiso.

En décadas posteriores, coincidiendo con el panorama de la descolonización (aparición de varias decenas de nuevos Estados), se robusteció una manera rígida y vertical de entender el ejercicio cooperativo, exclusivamente visualizado como una ayuda ofrecida desde las naciones del Norte (industrializado) hacia las del Sur (subdesarrollado). Álvarez (2012) expone

sistemas internacionales. Si bien para efectos de este artículo la noción utilizada es la de un único sistema internacional, bien vale la pena recomendar lecturas de Kaplan (1957), Aaron (1966) y Holsti (1995), entre otros autores, para discernir las razones por las cuales puede ser pertinente hacer referencia a los sistemas internacionales en lugar de singularizar el concepto con una definición específica y limitada.

³ Se trata de los planes de reconstrucción implementados una vez se dio la finalización de la segunda guerra mundial, oficialmente definidos como *European Recovery Program* y *Supreme Commander of Allied Powers*, para Europa y Japón respectivamente. El rótulo alusivo a *Marshall* y *MacArthur* obedece a los generales estadounidenses que los lideraron.

⁴ También la Alianza para el Progreso se pensó en la línea de ofrecer desarrollo a la región. Sin embargo, tuvo un trasfondo político excesivo que buscaba evitar que algún otro gobierno siguiera los pasos dados por Cuba con su revolución de 1959.

el detalle de tal situación y explica cada fase a partir de la finalización de la segunda guerra mundial, hasta la consolidación de una nueva era, con la culminación de la guerra fría durante los años 90. Dada la extensión del presente texto, no es posible ahondar en tales detalles, sin embargo, se resalta la división presentada por la autora que se cita; que aparece complementaria al recorrido de los actores y paradigmas propuesto por Tassara (2012). Esos fueron los comienzos de la institucionalización:

A lo largo de los años 1950 y 1960, la arquitectura internacional para impulsar y regular la cooperación al desarrollo se consolidó, siendo algunos de sus actores más significativos: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, los bancos regionales de desarrollo, diversos organismos de Naciones Unidas y las agencias gubernamentales; un proceso que incluyó la creación de la *Development Assistance Group* en 1960, el cual se convertiría en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), el principal órgano de la Oede en la actualidad (Álvarez, 2012, p. 10).

A partir de 1945 se gesta una estructura que facilita la institucionalización del sistema de cooperación internacional al desarrollo, aproximadamente hasta los años 70. Posteriormente, con la aparición del *Informe Pearson*⁵, la cooperación logró una configuración propia “consolidándose como enfoque y proceso político relativamente autónomo con sus propios

fundamentos teóricos” (Álvarez, 2012, p. 290). A pesar de ese novedoso panorama, la crisis económica de los 70 irrumpió negativamente en las dinámicas de la cooperación y absorbió todo el ejercicio colaborativo. Incluso, aunque desde 1974 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) hubiese declarado el Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional que propuso la cooperación entre países en desarrollo (López, 2014), y una ejecución más dinámica de su interacción. Todaro y Smith (2012) presentan en su obra cómo, a la par con las demandas de la ONU, el liderazgo tanto de países como de corporaciones multinacionales trazó la ruta del desarrollo económico, antes que del progreso integral de las sociedades.

Durante la década de 1980, caracterizada por la deuda y sus consecuentes programas de ajuste estructural y con un intento más de re-conceptualizar tanto el desarrollo como la cooperación, las naciones tuvieron que adaptarse a la implementación de políticas que llevaron a comprender el desarrollo como “el logro de un correcto ajuste macroeconómico, en contraposición a las políticas anteriormente aplicadas” (Álvarez, 2014, p. 293). Lo anterior provocó que las naciones del Sur, mayormente alejadas del progreso económico y social, mantuvieran su retraso. Para ahondar en lo relativo con las dinámicas de la cooperación

⁵ Tal informe, titulado *Partners and Development* no solo invitó a replantear el concepto y la práctica misma de la cooperación internacional, sino además lo que conceptualmente implicaba el desarrollo y las premisas fundamentales del ejercicio que había involucrado hasta ese momento la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD). La evolución histórica presentada por Álvarez (2012) puede complementarse también con los resultados expuestos en el trabajo de Unceta & Yoldi (2000), que se convirtió, desde el 2000, en un manual obligado para los estudiosos del tema.

durante esta década es preciso señalar que, tal como lo expone Lipson (1984), sumado a lo económico los asuntos ligados con la seguridad se convirtieron en factor preponderante. Es decir, se presentó una diversificación del ejercicio, atada a las acciones desprendidas al interior de los regímenes internacionales consolidados al final de la guerra fría (Keohane, 2005).

Tal como lo exponen Unceta & Yoldi (2000), Tassara (2012), Álvarez (2012) y López (2014), durante la década de los 90, con la puesta en marcha del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud) y con la definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁶, el escenario de posguerra fría facilitó que se pudiera ejecutar un ejercicio cooperativo más acorde con las necesidades de las naciones otrora tercermundistas. Se presentó un ajuste caracterizado por proyectos y programas más adecuados a las realidades para los cuales se plantearon y, desde la perspectiva de la seguridad humana, el Sur cobró fuerza y protagonismo. El trabajo de Keohane (2005) es útil para visualizar cómo las instituciones (los regímenes internacionales), a través de las cuales la cooperación tomó lugar, facilitaron su ejercicio, incluso a pesar de considerar que con la pérdida de hegemonía de diversos actores durante la posguerra fría, esta se reduciría ostensiblemente.

EL AJUSTE DE LA COOPERACIÓN A LA REALIDAD GLOBAL

Para clarificar las dinámicas que hoy se aplican en relación con la AOD, es preciso situarse en el análisis de las tendencias cooperativas gestadas desde y para el hemisferio sur. Con lo anterior no se quiere señalar que la ayuda ofrecida por los tradicionales centros oferentes desde el hemisferio norte haya desaparecido, sino más bien resaltar la importancia de los proyectos adscritos a las necesidades e intereses de países con problemas comunes, normalmente localizados en el hemisferio sur, y que dieron origen a la cooperación horizontal (Sur-Sur)⁷.

En relación con tal categoría es condición partir de un principio fundamental. Se trata de un ejercicio colaborativo innovador focalizado en el mismo período de incubación del concepto Sur Global, que procura una gradual desconexión de lo que por tradición caracterizó las dinámicas de la cooperación internacional hasta los años noventa. Lozano (2013) destaca cuatro aportes centrales de este tipo de ejercicio.

En primer lugar, señala el autor, esta permite un cambio de concepción sobre el sistema de cooperación, puesto que fortalece la aplicación de la responsabilidad compartida. En segundo término, la interacción Sur-Sur contribuye a lograr mayor eficacia frente a la

⁶ Hoy convertidos en Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

⁷ Considerando los limitantes de extensión del presente documento, resulta propicio recomendar al lector, el abordaje de tres obras que permiten la ampliación de lo relacionado con la cooperación Sur-Sur. Existiendo una amplia producción al respecto, se sugiere revisar los textos de Lechini y Giaccaglia (2016), Gray y Gills (2016), y Marín y Romero (2013).

ayuda internacional, dejando atrás los patrones tradicionales de la estructura de relaciones Norte-Sur aplicada durante la segunda mitad del siglo xx. Además, se presenta la creación de actividades “de doble dividendo” en las que se genera un alto aprovechamiento de los rubros de cooperación desde la perspectiva de la calidad de los mismos antes que desde su origen. Finalmente, la cooperación Sur-Sur conduce al fortalecimiento de una gobernanza global anclada a un poder decisonal cada vez más democrático.

Bajo esta conceptualización, y reiterando que resulta complejo llegar a una definición estricta y específica del Sur Global, es pertinente señalar que el Estado colombiano se ha situado en medio de las dinámicas contemporáneas de interacción y cooperación global. Al respecto Tassara (2013, pp. 237-284) señala que

(...) Colombia se está afirmando como país emergente (...) y su política de cooperación (...) intenta compaginar la demanda hacia los donantes tradicionales con una oferta creciente hacia otros países en desarrollo. (...) no hay la menor duda de que la cooperación Sur-Sur de Colombia representa un elemento innovador en la región latinoamericana y que esta cooperación está caracterizada por múltiples fortalezas y elementos positivos.

En un contexto marcado por la emergencia de nuevos oferentes de AOD, al interior del grupo de naciones en desarrollo, un sector privado mucho más activo, apoyando crecientemente programas y proyectos de cooperación, y

nuevos fondos de instituciones multilaterales, consolidados como consecuencia de la fusión entre donantes oficiales y privados (Alonso, 2013), los Estados vienen trazando líneas de trabajo que les permiten optimizar las circunstancias y les facilitan abandonar los factores que han impedido durante décadas mejores niveles de vida para sus nacionales. Cooperar entre iguales se ha convertido en un camino acertado para la comprensión de las realidades del Sur Global:

Cada vez son más los países en desarrollo que se apoyan entre sí con conocimiento, asistencia técnica o inversiones, y esto ha incorporado una nueva e importante dimensión al paisaje de la cooperación internacional. Asimismo, la cooperación triangular (...) ha cobrado relevancia en las ocasiones en que el escaso financiamiento de que disponen los países en desarrollo constituye un obstáculo para la ejecución de ciertas acciones de cooperación Sur-Sur (Cepal, 2010, p. 5).

Tal es el caso de Colombia que, aprovechándose de los procesos de integración regional en conjunción con el diálogo cooperativo con naciones catalogadas en las dinámicas del Sur Global, adelanta gestiones que le han permitido, entre otros objetivos, ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde)⁸. De hecho, este texto procura acercarse a la revisión de lo que la AP permite en sus estructuras para que los procesos colaborativos entre sus miembros conduzcan a resultados más concretos en relación con sus propios objetivos.

⁸ Para ampliar los detalles de ese proceso, se recomienda ir a Vargas-Alzate (2015 y 2018).

La orientación sugerida por la cooperación Sur-Sur también facilitó que se consolidara un concepto que cada vez está siendo más familiar a los estudiosos, tanto de las relaciones internacionales como de la cooperación del mismo tipo. Se trata del Sur Global, que hace alusión a las más recientes tendencias adelantadas en el hemisferio austral con el objeto de concretar acercamientos entre su amplia gama de actores y que tal hecho redunde en beneficios directos a sus sociedades.

EL SUR GLOBAL

A pesar de su aparición desde los años 80, e incluso antes, los estudios sobre el Sur Global están mejor situados en la época de la posguerra fría y se hicieron más comunes a partir de la división sugerida por Levander y Mignolo (2011). Prueba de ello está en la revisión de las estadísticas presentadas por Pagel *et al.* (2014), donde se evidencia que una vez la guerra fría llegó a su fin (1991) empezó a dársele mayor contenido al concepto. Entre 1996 y 2014 se publicaron más de 1200 artículos (*papers*) académicos que hicieron referencia al Sur Global como terminología de connotaciones políticas (Pagel *et al.*, 2014). Las bases de datos ahora cuentan con un contenido más amplio en relación con esa temática. De hecho, una revisión más reciente de las mismas muestra el aumento exponencial en tan solo un par de años⁹.

La producción académica (científica) sobre la materia ha evolucionado rápidamente y ello demanda que se aplique mayor rigor, tanto metodológico como epistémico al interés de estudiar los procesos del Sur Global. Con el inicio del siglo emergió una obra significativa ocupada del estudio de las políticas exteriores de esa parte del mundo. Braveboy-Warner (2003) editó dicho trabajo. En la obra participaron autores que se ocuparon, por un lado, de lograr mayor claridad conceptual en lo que se relaciona con el espacio geográfico abordado y, de otro, en ofrecer explicaciones sobre cómo la política exterior se convirtió en estrategia de ampliación al ejercicio cooperativo.

Cada vez son más los autores y estudiosos del Sur Global, que aportan nuevas y progresivas concepciones metodológicas. Sin embargo, para tomar algunos referentes, es preciso destacar los aportes de Samir Amin (2011, 2014), quien, a partir de una serie de estudios relativa con los impactos y efectos del capitalismo en el hemisferio sur, plantea un compendio para su comprensión metodológica, en relación con los trabajos sobre desarrollo y cooperación. Este autor posee una bibliografía prolífica útil como fundamento para la comprensión de los estudios contemporáneos sobre el tema. A pesar de ello, particularmente se queda por fuera de las referencias más comúnmente citadas por algunos importantes investigadores. Entre otros, ni Dirlik (2007) ni Korany (1994)

⁹ Al respecto, el trabajo de Ping-Chun (2015) demuestra que, durante la última década, los investigadores han hecho importantes esfuerzos orientados a lograr descentralizar el dominio del “Norte Global” en la investigación cualitativa. Son precisamente estos esfuerzos los que han llevado a que los escritos sobre el establecimiento reciente de la investigación en esta parte del mundo se hayan incrementado de manera notoria.

lo representan como importante referente en la materia.

Cuando se cita a Arif Dirlik (2007), en cambio, su obra es una de las que mayor impacto generó a comienzos de este siglo. En particular sus ensayos han procurado la definición de un orden global más diversificado, en el que el Sur Global toma parte activa, y se convierte en un jugador central del mismo. En reconocimiento a que el término no es nuevo, Dirlik (2006) expone la conexión directa entre este y el otrora “Tercer Mundo”, señalando un recorrido histórico que facilita la caracterización de lo sucedido con la utilización de la dicotomía Norte-Sur.

Dirlik (2007) otorga suma importancia a episodios que, desde su óptica, son trascendentes en la comprensión del mundo forjado a partir de los ejercicios de cooperación descentralizada puestos en marcha. Además, resalta la importancia de la multilateralidad en ello, como facilitadora —entre otras cosas—, de la cooperación triangular¹⁰:

The UNDP project of 2003, “Forging a Global South,” is described as a “new paradigm of develop-

ment.” The project is intended for the South to take command of its own future. Rather than await succor from the North, the countries of the South must cooperate with one another in fostering the overall development of the South: “south-south cooperation,” as the framers put it. “South-south cooperation,” described as a “decentralized cooperation,” is to be open to cooperation with countries outside of the South in what is termed “triangular cooperation” (Dirlik, 2006, p. 13).¹¹

De la misma manera que Dirlik, Korany (1994) trazó el camino para ampliar la literatura existente sobre los procesos de cooperación en el hemisferio sur. Partiendo de lo establecido por autores que trabajaron a mayor profundidad las consecuencias de la relación de verticalidad entre el Norte y el Sur (para destacar el estudio de Polanyi y su *Gran Transformación*), propuso la necesidad de modificar metodologías y aproximaciones sobre esa relación vertical. Pero ese fue apenas el comienzo de algo que Dirlik determinó continuar y que es confirmado, categórica y académicamente, por cada vez más autores, entre los que se destaca Grovogui (2011), situado al interior del marco disciplinar de las relaciones internacionales¹².

¹⁰ La cooperación triangular, en términos de Gómez *et al.* (2011, p. 13), se ha convertido en los últimos años en un novedoso planteamiento en el cual se establece una relación de partenariado entre actores de tres países: un oferente de cooperación o socio donante; un país de renta media (PRM), que actuará igualmente como socio oferente de cooperación, y un socio receptor de un país de menor nivel de desarrollo relativo.

¹¹ Además de Dirlik (2006), también Kaul (2013) presentó para el Pnud, un informe en el que se demuestra cómo el ascenso del Sur Global se ha convertido en una tendencia de la política internacional, fundamentalmente cuando evalúa la participación de las naciones en vía de desarrollo en los procesos de gobernanza internacional, crecimiento económico y desarrollo.

¹² Ahora que se relaciona el ámbito disciplinar, precisamente la *International Studies Association* (ISA), considerada la más reputada asociación global sobre los estudios internacionales, dio apertura en 2011 al *Global South Caucus*, con objeto de convocar a los académicos interesados en ampliar su red de trabajo sobre las regiones del Sur Global, el sur como un todo, las sociedades del sur con relevancia en el norte, o las relaciones entre el sur y el norte. Para más detalles respecto de su actividad, visitar: <https://www.isanet.org/ISA/Caucuses/Global-South-Caucus>

Habiendo un amplio set de autores que ha venido trabajando lo relacionado con la conceptualización del Sur Global, se destaca acá el trabajo de Grovogui (2011) porque es, sistemática y metodológicamente, uno de los más consistentes en relación con las explicaciones del concepto. De allí se extrae tal definición:

In sum, the Global South is an idea and a set of practices, attitudes, and relations. It is a disavowal of institutional and cultural practices associated with colonialism and imperialism. It is also a call and a label signifying the coming into form of a different world based on responsibility toward self and others (Grovogui, 2011, p. 177).

Históricamente para Grovogui, el Sur Global ha tenido un proceso gradual de ajuste que, con todas las dificultades que presenta en sus interacciones, hoy se encuentra en posición ventajosa. Además, aspira llegar a un tipo diferente de universalismo, basado en la deliberación y confrontación entre diversas entidades políticas, con el objetivo de obtener un acuerdo funcional en cuestiones de interés mundial y, ante todo, con su activa participación.

A pesar del cada vez más frecuente uso de los términos Sur Global para hacer alusión a los

actores que hoy procuran su desarrollo, resulta cierta una confusión en lo que a su definición se refiere. Desde los primeros textos escritos al respecto¹³, hasta los más recientes, es claro que el Sur Global no hace referencia a un espacio geográfico definido. Tampoco a unos actores determinados por sus procesos de avance hacia el desarrollo. Antes que eso, la diversidad de actores insertos en las dinámicas del Sur Global es mucho más amplia que el otrora Tercer Mundo y con mayores expectativas de alcanzar niveles de autonomía y desempeño en el sistema internacional. Colombia, como actor político adscrito a tal categoría, ha incluido en sus lineamientos y parámetros de política exterior, una directriz relacionada con la posible interacción con naciones similares, es decir, con actores del Sur Global, no solo en términos de acción política sino de cooperación y asistencia.

Tal lineamiento se encuentra expresamente definido en la posición oficial de Colombia frente a la cooperación internacional. En la documentación que ofrece el Ministerio de Exteriores, la consolidación de la cooperación internacional como instrumento de política exterior se mantiene como una de las prioridades de dicho ejercicio para el país¹⁴. Ello

¹³ Una de las primeras obras que invitó a la re-conceptualización del sistema internacional en términos diferentes a los tradicionales de la relación Norte - Sur fue la de Korany (1994). A partir de su ensayo *End of History, or its continuation and accentuation? The Global South and the new transformation literature*, Korany trazó la hoja de ruta para que se desarrollara investigación académica al respecto.

¹⁴ Estos lineamientos se encuentran también expuestos en el Plan Nacional de Desarrollo vigente para Colombia. Para ampliar y consultar la información, ir al sitio web: <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/policy>. El gobierno de Iván Duque aún no hace público el nuevo PND, por tanto, se mantiene tal orientación. Para consultar, también está el documento que contiene los lineamientos para dicho ejercicio y que se encuentra disponible en: http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=71030&name=Lineamientos_para_la_cooperacion_sur-sur_en_Colombia.pdf&prefijo=file

aparece ligado al fortalecimiento de los objetivos estratégicos para el logro de la *prosperidad democrática* que facilita, en términos del gobierno nacional, la construcción de “un nuevo país” (Plan Nacional de Desarrollo, 2014).

Además, el mismo plan determina el ejercicio de la cooperación triangular, y por regiones, con objeto de otorgar al país un rol más dinámico en relación con la oferta de la misma. En ese sentido, la administración Santos dio los primeros pasos para acercarse a algunas realidades del continente africano, catalogado como una de las regiones de mayor lejanía para la política exterior colombiana, en procura de desarrollar estrategias de cooperación Sur-Sur desde y para el país. Mientras el gobierno actual (Iván Duque) ya se expresó en mantener la orientación.

En resumen, aunque el Sur Global no es una tipificación tan novedosa como el mismo ejercicio de la cooperación Sur-Sur o triangular, académicamente es un concepto que todavía precisa una construcción más sólida. Sin embargo, con la caracterización que hace el Centro para el Sur Global, de *American University*, es justo para alcanzar una identificación del espacio físico y de influencia al que se hace alusión en este trabajo¹⁵:

The global South includes nearly 157 of a total of 184 recognized states in the world, and many have less developed or severely limited resources. Unfortunately, the people of these nations also bear the brunt of some of the greatest challenges facing the international community in the next millennium: poverty, environmental degradation, human and civil rights abuses, ethnic and regional conflicts, mass displacements of refugees, hunger, and disease¹⁶.

LA ALIANZA DEL PACÍFICO (AP)

En medio de las tendencias y directrices de la política exterior colombiana en relación con la diversificación, no solo de actores sino de temas, intereses y necesidades, un estudio sobre la Alianza del Pacífico luce pertinente para aportar a los debates más contemporáneos sobre las dinámicas de cooperación internacional en las que se encuentra involucrado el país. Máxime, cuando a partir de la revisión de los procesos de diálogo entre los miembros de la citada asociación, se detecta la existencia de un ejercicio cooperativo que podría permitirles el logro de los objetivos trazados una vez fue diseñada. Por lo pronto, y evitando un posible retorno a *lugares comunes*, en los párrafos siguientes se presentará un limitado detalle sobre la consistencia del ejercicio gestado a partir de la creación de la Alianza.

¹⁵ Valga anotar acá que el ya citado *Global South Caucus* de la Asociación de Estudios Internacionales alberga una amplia diversidad de académicos que desarrollan investigación cada vez más rigurosa sobre la materia. Dados los limitantes de espacio, solo se referencian acá algunos trabajos de gran alcance, como son los de Tickner y Blaney (2012, 2013), Epstein (2017), Lima (2017) y Alejandro (2018). La producción en relación con el Sur Global se hace cada vez más amplia en este círculo de debate científico y académico.

¹⁶ Esta información es literalmente extractada del sitio web del Centro para el Sur Global, de la *American University*: <http://www1.american.edu/academic.depts/acainst/cgs/about.html>

El esquema integrador AP¹⁷ fue propuesto en 2011 por el presidente peruano de entonces, Alan García¹⁸. Un año más tarde se formalizó con la firma del Acuerdo Marco, que tuvo en cuenta la declaración de 2011 y reafirmó los derechos y obligaciones derivadas del Acuerdo de Marrakech, a través del cual se originó la Organización Mundial del Comercio, el Tratado de Montevideo (1980) y los acuerdos de libre comercio existentes entre las partes firmantes (Acuerdo Marco, 2012). Con base en esos aspectos, la iniciativa despegó anclada a tres objetivos que confeccionan y consolidan su naturaleza, y que se considera pertinente recordar. A saber:

1. La construcción, de manera participativa y consensuada, de un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas;
2. Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes, con miras a lograr mayor bienestar, la superación de la

desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes; y

3. Convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia pacífico (Acuerdo Marco, 2012).

Tal como se percibe, la AP conserva la aspiración de consolidarse como iniciativa que facilita a sus miembros avanzar en indicadores, tanto macro como microeconómicos, que impulsan el desarrollo de las sociedades involucradas. Independiente de las contradicciones jurídicas de las que pueda acusarse a la Alianza¹⁹, hay una realidad en torno a su funcionamiento que sirve de atenuante al logro de posiciones favorables al desarrollo integral de las cuatro naciones. Esto, aunque los resultados hasta ahora apenas puedan considerarse preliminares²⁰.

Lo real en el desarrollo de la propuesta hecha por la AP, como acuerdo que estimula el diálogo directo entre sus miembros, es la

¹⁷ Es importante considerar que la Alianza del Pacífico se tipifica en este texto como un mecanismo, iniciativa o “esquema integrador”, a raíz de la naturaleza de su acuerdo fundacional, que podría facilitar la integración. Pero no debe entenderse como un proceso de integración regional.

¹⁸ Esto puede ser discutible. De acuerdo con una entrevista realizada a un líder gremial colombiano, no es tan cierto que García haya propuesto tal iniciativa. El funcionario otorgó mayor protagonismo al presidente Santos, al regreso de un viaje a Londres. No obstante, esto no es de relevancia al tema en cuestión.

¹⁹ Tremolada (2014, pp. 165-166) expone en su trabajo la tesis de una contradicción jurídica entre el articulado del Acuerdo Marco de la AP con los fundamentos en los que se soporta la misma, puesto que –según él– “todo acuerdo regional de integración de carácter económico –en virtud de las normas de origen– discrimina”. Además, tal como lo expone, “la Alianza no es más que una zona de libre comercio”, no va más allá de eso, aunque sus miembros argumenten otra cosa. Sin embargo, existen indicadores que siguen defendiendo su existencia en favor de avances, fundamentalmente económicos y comerciales.

²⁰ Otro aspecto de relevancia en el tema de la AP apunta a si se trata de un proceso de regionalización o de regionalismo, pues de ello va a depender que la cooperación adquiera un grado mayor de avance al interior del diálogo que se desarrolle. Esto lo han trabajado, aunque muy someramente todavía, Rojas y Terán (2016).

generación de estrategias que conducen a estrechar lazos con Asia pacífico. Sin embargo, mientras esto se construye, resulta importante no perder de vista que existe una serie de acciones cooperativas entre los Estados parte que puede ser tratada metodológicamente desde los análisis sobre el Sur Global (en tanto que los miembros de la Alianza hacen parte del mismo), y con base en los parámetros de la cooperación Sur-Sur (puesto que se trata de cooperación internacional entre naciones del contexto latinoamericano).

En términos de resultados, hoy la AP presenta un aumento en el movimiento de turistas intra-Alianza²¹, un apreciable flujo comercial que llegó a superar los 600 mil millones de dólares en exportaciones y los 550 mil en importaciones (aunque ha decaído en los últimos meses), de acuerdo con las estadísticas de Aladi, un dinamismo marcado en los temas de ruedas de negocios, la implementación de un sistema de becas que beneficia a estudiantes y profesores de las universidades firmantes, y la supresión de los visados que aún se hallaban vigentes entre sus miembros.

Información oficial precisa las gestiones adelantadas para que la misma logre convertirse en un espacio efectivo de cooperación que impulsa iniciativas innovadoras en las áreas de

movilidad, medio ambiente, academia, cultura, bursátil, turística, comercial y de competitividad, entre otras, cada vez más amplias.

Meade (2015) precisa que la AP se ha dirigido a través de una línea de resultados favorables en un período de tiempo realmente breve, y que ello la expone como un mecanismo productivo y eficiente. Además, destaca las dos vertientes en las que se mueven actualmente sus miembros: de un lado, desde una perspectiva interna, en la consecución de cada vez más y mejores herramientas que fortalezcan la interacción entre los Estados parte; de otro lado, hacia el exterior de la AP, con el trabajo adelantado para fortalecer los lazos con los 55 países observadores²².

En lo que respecta a la nación colombiana, es importante señalar que en medio de todo lo que la AP vislumbra a futuro, el comercio, tanto de bienes como de servicios, es uno de los factores que más le atrae, pues es fenómeno coincidente con uno de los fundamentos de la política exterior del país durante la administración Santos (Vargas-Alzate *et. al.*, 2012). No solo a partir de tal gobierno, sino incluso desde la administración Uribe Vélez, el tema de construir cada vez más lazos económicos y comerciales se instaló en lo más alto de las prioridades internacionales del país. Con lo

²¹ Esto se ha fortalecido con el desarrollo de las Macrorruedas de Turismo a partir del 2014, planteadas inicialmente con objeto de incrementar el turismo intra-Alianza, pero que ahora le apuntan a diversificar el turismo extra Alianza hacia el sudeste asiático y el continente en general, de acuerdo con reportes ofrecidos por la misma entidad. Para ampliar la información: <https://alianzapacifico.net/v-macrorrueda-de-turismo-de-la-alianza-del-pacifico-le-apunta-al-mercado-asiatico/>

²² Es preciso anotar que, de esos 55 países, ya hay cuatro que avanzaron a la posición de Asociados. Se trata de Australia, Canadá, Singapur y Nueva Zelanda, lo que amplía las posibilidades colaborativas entre ellos. Para ampliar esto, ver nota periodística en: <https://www.dinero.com/economia/articulo/los-nuevos-asociados-de-la-alianza-del-pacifico/247147>

cual la relación entre la AP y la política exterior de Colombia se hace evidente. Pero también para Chile, Perú y México, el comercio internacional hace parte de sus lineamientos sobre políticas trazadas hacia afuera.

Sin embargo, este texto se ocupa en indagar los aspectos cooperativos entre los miembros de la Alianza con objeto de determinar si existe un peso relativamente importante que pueda llevar a profundizarlo en una investigación posterior, más elaborada y de mayor alcance. Esto, a pesar de tener al comercio como eje central de la AP, no es menester del texto abordarlo.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA ALIANZA DEL PACÍFICO (AP)

Uno de los temas clave en relación con los desafíos que enfrenta la AP es el de la seguridad. Ello ha obligado a que los gobiernos avancen en cuestiones de cooperación en la lucha contra las drogas y el crimen transfronterizo. Macana y Valdivieso (2014) desarrollaron un trabajo académico que, desde la regionalización o gobernanza multinivel, hizo énfasis en las visiones construidas para explicar el problema de la cooperación en materia de tráfico de drogas ilegales y criminalidad organizada. La posición de la AP en la manera de entender y combatir la problemática de las drogas y del crimen transfronterizo ha sido considerada relevante por estos autores. La literatura producida sobre (en) el Sur Global es amplia en la materia, valga sugerir el abordaje del trabajo de Bilgin (2016), en este aparte.

Es significativo también indicar que la afinidad política de los Estados miembros se

convierte en una fortaleza frente a los temas colaborativos. “La Alianza es también una forma de acercamiento de los sistemas políticos de los países por sus características propias y la equiparación de los mismos” (Macana y Valdivieso, 2014, p. 544). Ello ha facilitado el desarrollo de un diálogo comprensivo frente al tema de la seguridad, amparado en una diversidad importante de acuerdos, inicialmente bilaterales, entre sus miembros para enfrentar el tipo de problemáticas que los aquejan. La compatibilidad, no solo en relación con los regímenes sino también con los sistemas políticos es un tema trascendente, dado que a ello se debe que la fluidez en el diálogo sea una constante.

Sin embargo, debe señalarse que, si bien la lucha contra el crimen transnacional es un tema de impacto en los estudios internacionales sobre los esquemas asociativos entre Estados, aún no se avanza lo suficiente en relación con ello en la AP. El trabajo que se cita (Macana y Valdivieso, 2014) es un aporte clave para acercarse al estudio de los avances dados, en términos cooperativos, para enfrentar el tema de la seguridad. De acuerdo con los autores:

El grupo técnico de la Alianza, consciente de esta situación, ha elaborado un documento que se ocupa del combate de la delincuencia transfronteriza. En este trabajo se destacan la cooperación y la asistencia en materia judicial y de seguridad interna de las naciones, siendo indispensables para evitar que el libre tránsito de las personas en que se empeña la Alianza no afecte la seguridad interna de los países. El documento expresa que dicha cooperación deberá estar focalizada en aspectos vinculados a la lucha contra la delincuencia transfronteriza, tales como el tráfico de personas, el tráfico ilícito de armas de fuego,

municiones y explosivos, pero así mismo el tráfico de bienes culturales, el lavado de dinero y, de manera particular, el tráfico ilícito de drogas (...) (Macana y Valdivieso, 2014, p. 555).

De acuerdo con esta evidencia, es factible precisar que en el esquema de integración AP se avanza más allá de los temas económicos y comerciales (que incluyen asuntos como la cooperación pesquera, por ejemplo, liderado por la Cepal), procurando un ejercicio de trabajo colaborativo entre sus miembros para enfrentar amenazas directas fruto del crimen transnacional. Concluyen los autores del estudio que, si “se actúa colectivamente, se es mucho más eficiente para atacar los factores perturbadores de la armonía social y la seguridad en la región” (p. 571).

Otro tema clave, en relación con la cooperación entre los miembros de la AP, está directamente relacionado con los avances dados hasta ahora con el sistema de becas creado para que se amplíe la movilidad entre habitantes de los Estados miembros²³. Sin embargo, ese es solo uno de los tres grandes proyectos que trazó el Grupo Técnico de Cooperación (GTC) establecido a partir de la Declaración de Lima de abril de 2011. Además de lo relacionado con la movilidad estudiantil, el GTC adelantó el proyecto de la Red de Investigación Cientí-

fica en Materia de Cambio Climático y el de “Sinergia para el mejoramiento de la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas” (Chan, 2015).

En realidad, aunque la AP surgió como un “simple” deseo de acercar a cuatro economías en función de las ventajas y beneficios producto de aunar esfuerzos para dialogar con Asia, el mecanismo ha logrado un nivel que supera la idea inicial, y los temas de cooperación se hacen cada vez más presentes arrojando resultados favorables para algunos sectores de las sociedades involucradas. Desde 2015 hasta hoy, por ejemplo, se han presentado encuentros en los que representantes de la AP y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean) han estrechado lazos en materia de cooperación, para tratar temas de educación, innovación y conocimiento. Algo de alto impacto, si se considera que la Alianza del Pacífico y Asean son, en términos prácticos, “los procesos de integración y cooperación más exitosos y dinámicos entre economías emergentes”, todas adscritas al Sur Global²⁴. Las modalidades de cooperación Sur-Sur y colaboración triangular se ponen en marcha a partir de estos acercamientos. Esto se afianzó en el último año con la coordinación chilena del Grupo Técnico, que asumió en 2017.

²³ El sistema de becas ha facilitado ampliar también el ejercicio de voluntariado que permite la rotación de jóvenes de las cuatro naciones por sus territorios. En 2017 hubo un ejercicio exitoso de jóvenes que llegaron a Bogotá a participar en procesos de impulso a la “economía creativa”. Para ampliar los detalles relativos con el programa, ir a: <https://www.apccolombia.gov.co/noticia/jovenes-voluntarios-de-la-alianza-del-pacifico-llegan-bogota-para-impulsar-la-economia-creativa>

²⁴ Información obtenida de: <http://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/embajador-colombia-tailandia-represento-colombia-reunion-alianza-pacifico-asean>

La importancia que hoy se debe otorgar al Memorándum de Entendimiento sobre la Plataforma de Cooperación del Pacífico²⁵ no puede ser menor a los efectos que el mismo viene generando al interior de la AP. El trabajo de Chan (2015) es uno de los más recientes y completos en relación con los avances dados en términos de cooperación en la AP. Por tanto, se toma como referente para abordar el tema.

La movilidad estudiantil y académica es otra de las virtudes en materia de cooperación de la AP. Sobre los avances alcanzados en tal materia, las cifras reflejan dinamismo. Hasta el segundo semestre de 2014, “a través de la Plataforma de Movilidad Estudiantil de la Alianza del Pacífico habían sido asignadas ya 656 becas de las cuales 157 fueron entregadas por el gobierno colombiano, 186 por Chile, 177 por México y 136 por Perú” (*El Espectador*, 2014).

Las cifras presentadas por Chan (2015) para el caso específico de Perú dejan constancia de los significativos avances alcanzados en relación con la movilidad estudiantil en los miembros de la AP. De acuerdo con su estudio, la cantidad de becarios ha reflejado aumentos importantes para ese país. “Así, se han otorgado 94, 164, 186 y 212 becas en los respectivos concursos” (Chan, 2015, p. 131).

La cifra total, establecida al mes de enero de 2018, precisa un total de 1.440 personas

beneficiadas con el programa de movilidad. Así mismo, se constata que 156 instituciones de educación superior de las cuatro naciones involucradas han abierto sus puertas para que este flujo de estudiantes pueda ser cada vez mayor. El programa, establecido para todos los niveles (pregrado, posgrado, doctorado y posdoctorado) ha mostrado resultados significativos²⁶.

No solo Chan (2015), sino también Tremolada (2014), De la Mora (2015) y Prado y Velázquez (2016) han desarrollado estudios relacionados con el tema de la cooperación internacional al interior de la estructura de la AP. A pesar de ser un tema escaso y novedoso, ya empiezan a darse estudios al respecto, en los cuales se percibe que tal ejercicio arroja resultados para las naciones firmantes.

La quinta convocatoria, para 2015-1, fue publicada por los cuatro países en agosto de 2014. Los resultados fueron dados a conocer a finales del año. Es decir, conforme pasa el tiempo, y se adquiere experiencia, el funcionamiento de la “Plataforma” es cada vez más fluido y con mayor tiempo para todo este largo y complejo proceso de selección (Chan, 2014, p. 132).

Esto se reafirma, cada vez más, por autores que siguen interesados en ahondar en las realidades de la cooperación al interior de la AP:

²⁵ Es el documento rector en materia de cooperación internacional al interior de la AP, firmado en la ciudad de Mérida, Yucatán (México), el 4 de diciembre de 2011. En tal documento se definieron las cuatro líneas gruesas o áreas prioritarias en las cuales la AP trabajaría sus vínculos cooperativos: medio ambiente y cambio climático; innovación, ciencia y tecnología; micro, pequeñas y medianas empresas; y desarrollo social. Para más detalles, consultar dicho Memorándum o el Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico.

²⁶ Estas cifras fueron presentadas en el sitio oficial de la AP. Para ampliar los detalles, se recomienda ir a: <https://alianzapacifico.net/programa-de-becas-de-la-alianza-del-pacifico-analizara-impacto-del-programa-en-la-formacion-profesional-de-sus-becarios/>

En el segmento de la cooperación, la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica de la Alianza constituye uno de sus baluartes más relevantes. El propósito de este esquema es contribuir a la formación profesional de capital humano de los países afiliados por medio del intercambio académico de estudiantes de pregrado y posgrado, así como de docentes universitarios e investigadores en instituciones de educación superior (Prado y Velázquez, 2016, p. 223).

También en materia de investigación científica sobre temas de cambio climático hay avances en temas colaborativos. Partiendo de cuestiones prioritarias como mitigación y adaptación, el comité científico de la red de investigación trabaja en asegurar la coherencia entre los trabajos promovidos en tal área y el entramado de políticas públicas que en la materia poseen los países miembros. El hecho de que al interior del citado comité se siga perfeccionando el contenido de un documento académico que contiene el estado del arte del cambio climático en las naciones parte de la AP, constituye un paso importante que facilita el acceso a información relevante a la toma de decisiones relacionadas con dicha área de la cooperación intrarregional.

Sumado a todo lo anterior, el trabajo de Chan (2014) presenta resultados alcanzados en materia de cooperación para la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (Pymes). La instauración de un marco institucional dado con la firma del Acuerdo Marco facilitó que se emprendieran proyectos que en la actualidad están beneficiando al sector productivo de los cuatro Estados que hacen parte de la AP. De acuerdo con información oficial provista por la AP, el desarrollo de talleres en

las áreas de competitividad empresarial, desarrollo de empresas, monitoreo y evaluación de impacto de programas y proyectos mipymes, y mecanismos de financiamiento, facilitó la creación del Grupo Técnico de Pymes:

El Grupo Técnico de Pymes tiene como base los resultados y aportes de los 4 talleres realizados por este proyecto. El GTC también identificó 10 áreas prioritarias de trabajo y 3 acciones futuras que comprenden un legado adicional para el Nuevo Grupo Técnico [de Pymes] (Chan, 2014, p. 134).

Finalmente, el hecho de que la VII Cumbre de la AP, celebrada en Cali durante marzo de 2013, se suscribiera por parte de los cancilleres de los cuatro países el Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico, fue un gran paso para el tema colaborativo. Hoy que ya el legislativo de cada nación avaló los procesos de ratificación del acuerdo, urge que se avance en su implementación, pues de su aplicación va a depender que se le otorgue la capacidad de recaudar recursos de la AOD y que puedan gestionar recursos de cooperación en la línea que lo hacen los demás organismos internacionales.

Los resultados y la prospectiva del ejercicio cooperativo al interior de la AP son positivos. En primer lugar, el hecho de que una asociación novedosa como esta esté desarrollando programas que involucren a todos sus Estados parte es ya un avance, pues la iniciativa tuvo su punto de partida en 2012 y ahora presenta diversos adelantos, que normalmente no se compadecen con los avances de poco más de 70 meses en procesos de este tipo. Incluso, al combinar resultados y prospectivas, es claro

que a futuro existen muchos más proyectos por ejecutar.

Recientes encuentros de delegaciones y representantes de las cuatro naciones han avanzado en temas específicos de biodiversidad, sociedad civil y diplomacia deportiva²⁷. Para estas dinámicas, el comercio es visto como una excusa que permite avanzar en temas que no se visualizaron al pensar en los orígenes de la Alianza. Valga anotar acá los avances alcanzados en cooperación aduanera.

En segundo lugar, es importante anotar que en la actualidad hay nuevas áreas de cooperación que se encuentran en proceso de implementación, tales como el “Programa de Vacaciones y Trabajo” y el “Programa de Voluntariado Juvenil”, lo que presupone que los lazos cooperativos apenas despegan.

Para finalizar, es menester precisar en la AP un ejercicio más cercano a la cooperación que a la integración regional, dados los constantes debates sobre lo que significa integrar economías, Estados y naciones. Además, el ejercicio colaborativo es necesario, dado que – en términos de Chan (2014)– este se convierte en el mejor mecanismo para realmente “profundizar la integración de la Alianza”. A pesar de los avances identificados, Prado y Velázquez (2016) no ofrecen una visión optimista del tema, puesto que cuestionan la lentitud para

poner en marcha el Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico. Apenas en junio de 2018 fue aprobado por el Congreso de la República de Colombia, retrasándolo de manera notoria²⁸.

CONCLUSIONES

La cooperación internacional ha experimentado un proceso de avance que puede ser estudiado desde variadas etapas y metodologías. Es importante anotar que tal ejercicio no tiene orígenes fundamentales y exclusivos en los procesos posteriores a la segunda guerra mundial, sino que debe irse más atrás en el tiempo para estudiar sus raíces. Se constata, amparados en evidencia histórica y académica, que la cooperación presenta antecedentes mucho más antiguos a los expuestos en el grueso de la literatura.

A pesar de lo anterior, normalmente los estudios sobre el tema parten de un ámbito temporal dominado por la reconfiguración de la segunda posguerra y los procesos regidos por las organizaciones internacionales de dicho contexto. Lo importante, a fin de cuentas, es advertir que en las décadas de los 60 y 70, tanto Estados nacientes (africanos y asiáticos) como otros de larga tradición (latinoamericanos) empezaron transformaciones importantes en

²⁷ Estas reuniones están documentadas por la cancillería colombiana y el ministerio de exteriores chileno. Para ampliar los detalles pueden visitarse los sitios: <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/grupo-tecnico-cooperacion-alianza-pacifico-impulsa-cooperacion-materia-biodiversidad> y <http://www.direcon.gob.cl/2015/07/temas-de-cooperacion-y-avances-en-la-alianza-del-pacifico-se-abordan-en-10-consejo-de-la-sociedad-civil/>

²⁸ Este retraso ha generado que un millón de dólares que debe contener no se haya podido ejecutar. No obstante, ya está aprobado, a través de la Ley 1897, del 7 de junio de 2018, la cual puede consultarse acá: <http://www.analdex.org/wp-content/uploads/2018/06/ley-1897-del-07-de-junio-de-2018.pdf>

las preferencias colaborativas y llevaron a la concreción de un ejercicio horizontal, en lugar del tradicional vertical hecho norma hasta los años 90. Fue así que surgió, entonces, la cooperación Sur-Sur.

Contemporáneo a los avances dados en las dinámicas de cooperación, se fue desarrollando un proceso metodológico de estudio que involucró a los actores de lo que en el pasado se denominó incorrectamente “Tercer Mundo”. Estos actores, afiliados a partir de entonces a las concepciones del Sur Global, reclamaron un rol más activo en las decisiones de sus propios procesos de desarrollo y desataron las más recientes tendencias de estudio sobre cooperación internacional, interacción global y desarrollo.

Así, la Alianza del Pacífico está, primeramente, enmarcada bajo la definición estricta de la cooperación Sur-Sur, en la medida que sus vínculos directos se dan entre actores de la región latinoamericana y, en segundo lugar, visualizada desde la concepción metodológica del Sur Global, dado que sus miembros son parte de las naciones con procesos de desarrollo similares, adscritos todos al grupo de países de renta media, y con la tipología definida por tal caracterización. A ello se suma que es posible generar una lectura de ejercicios de cooperación triangular, al encontrarse en esta dinámica de interacción cuatro naciones con particularidades, perfiles e intereses diversos, de acuerdo con las regiones que consideran prioritarias.

Otra conclusión se orienta al hecho de encontrar en el desarrollo de las actividades de la AP mucho más que simples objetivos de naturaleza económica y comercial. Se constata que al interior de la misma existen lazos de

cooperación que permitirán hacer del acuerdo gestado en 2012 un proceso de mayor complejidad y dinamismo que el presentado por un básico acuerdo de libre comercio. Si bien la idea inicial había girado sobre la posibilidad de crear un grupo de países con intereses afines, en función del diálogo con el este y sudeste asiático, ahora se comprueba la existencia de un ejercicio de cohesión interno que le va a permitir madurar, quizá hacia un proceso de integración.

Con las estadísticas abordadas, la revisión literaria de la producción académica sobre AP, y la lectura de análisis y participación en paneles y actividades expositivas sobre la misma, es factible concluir que los niveles de desarrollo de las sociedades involucradas en la AP han venido evolucionando a un ritmo satisfactorio, a pocos años de su puesta en marcha. A todas luces, la prospectiva de la Alianza del Pacífico en relación con la cooperación internacional y sus resultados e impacto, es favorable.

REFERENCIAS

- Aaron, R. (1966). *Peace and War. A Theory of International Relations*. Garden City, NY: Doubleday & Company.
- Alejandro, A. (2018). *Western Dominance in International Relations? The Internationalization of IR in Brazil and India*. Nueva York: Routledge.
- Alianza del Pacífico. (2011). Memorandum de Entendimiento sobre la Plataforma de Cooperación del Pacífico. Expedido el 4 de diciembre de 2011. Mérida, México.
- Alianza del Pacífico. (2013). Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza

- del Pacífico. Expedido el 22 de mayo de 2013. Cali, Colombia.
- Alonso, J. (2013). "Tiempos de cambio en la cooperación internacional para el desarrollo". En E. Marín y C. Romero, *Cuando el Sur piensa el Sur. Los giros de la cooperación al desarrollo* (pp. 15-33). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Álvarez, S. (2012). Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo. *Redur* 10, 285-309.
- Amin, S. (2011). *Global History. A view from the South*. Dakar: Codesria.
- Amin, S. (2014). *Pioneer of the rise of the South. Springer briefs on pioneers in science and practice*, vol. 16, Paris: Springer.
- Bilgin, P. (2016). *The International in Security, Security in the International*. Nueva York: Routledge.
- Cepal. (2010). *La cooperación internacional en el nuevo contexto mundial: Reflexiones desde América Latina y el Caribe*. Brasilia: Cepal, Naciones Unidas.
- Chan, J. (2015). Perú, las cadenas globales de valor y la cooperación en la Alianza del Pacífico, en A. Roldán (Ed.), *La Alianza del Pacífico: Plataforma de Integración Regional con Proyección al Asia Pacífico*. Medellín: Fondo Editorial Universidad Eafit.
- De la Mora, L. (2015). Movimiento de personas de negocios y facilitación del tránsito migratorio en la Alianza del Pacífico, en A. Roldán (Ed.), *La Alianza del Pacífico: Plataforma de Integración Regional con Proyección al Asia Pacífico*. Medellín: Fondo Editorial Universidad Eafit.
- Dirlik, A. (2007). Global South: predicament and promise. *The Global South*, 1(1), 12-23.
- El Espectador*. (2014). Colombianos podrán optar por 50 becas de la Alianza del Pacífico. *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elspectador.com/noticias/educacion/colombianos-podran-optar-50-becas-de-alianza-del-pacifico-articulo-511174>
- Epstein, C. (2017). *Against International Relations Norms. Postcolonial Perspectives*. Nueva York: Routledge.
- Gómez, M.; Ayllón, B. & Albarrán, M. (2011). *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*. Madrid: Cideal.
- Gray, K. y Gills, B. (2016). South-South cooperation and the rise of the Global South. *Third World Quarterly*, 37(4), 557-574.
- Grovogui, S. (2011). A revolution nonetheless: The Global South in International Relations. *Global South* 5(1), 175-190.
- Holsti, K. (1995). *International Politics: A Framework for Analysis*. London: Prentice-Hall International.
- Kaplan, M. (1957). *System and Process in International Relations*. Nueva York: John Wiley & Sons, Inc.
- Kaul, I. (2013). The Rise of the Global South: Implications for the Provisioning of Global Public Goods. *United Nations Development Program, Occasional Paper*, 2013/08.
- Keohane, R. (2005). *After hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Korany, B. (1994). End of history, or the continuation and accentuation? The Global South and the new transformation literature. *Third World Quarterly* 15(1), 7-15.
- Lechini, G. y Giaccaglia, C. (Eds.) (2016). *Poderes emergentes y cooperación Sur-Sur. Perspectivas desde el Sur Global*. Rosario: UNR Editora.
- Lima, L. (2017). *Worlding Brazil. Intellectuals, Identity and Security*. Nueva York: Routledge.
- Lipson, C. (1984). International Cooperation in Economic and Security Affairs. *World Politics*, 37(1), 1-23.
- López, S. (2014). *Cronología e historia de la cooperación Sur-Sur*. Documentos de Trabajo # 5. Montevideo: programa iberoamericano para el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur.

- Lozano, J. (2013). Introducción: el rol de la confianza en las nuevas dinámicas internacionales, en E. Marín y C. Romero, *Cuando el Sur piensa el Sur. Los giros de la cooperación al desarrollo* (pp. 119-161). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Levander, C. & Mignolo, W. (2011). Introduction: the global south and world dis/order. *The Global South* 5(1), 1-11.
- Macana, M. & Valdivieso, A. (2014). Cooperación en la lucha contra las drogas y el crimen transfronterizo entre los Estados de la Alianza del Pacífico, en E. Pastrana Buelvas y H. Gehring [eds.], *Alianza del Pacífico: mitos y realidades*. Cali: Universidad Santiago de Cali y KAS.
- Marín, E. y Romero, C. (Eds.) (2013). *Cuando el Sur piensa el Sur. Los giros de la cooperación al desarrollo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Mazower, M. (2012). *Governing the world. The History of an Idea*. Londres: Clays Ltd. St Ives plc.
- Meade, J. (2015). La Alianza del Pacífico. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/la-alianza-del-pacifico-jose-antonio-meade-kubribrena-columnista-el-tiempo/15353776>
- Pagel, H.; Ranke, K.; Hempel, F. & Köhler, J. (2014). *The use of the concept "Global South" in Social Science & Humanities*. Paper presentado en el simposio "Globaler sudden / Global South: kritische perspektiven". Berlin: Humboldt-universität zu Berlin.
- Ping-Chun, H. (2015). Pursuing qualitative research from the Global South: "Investigative Research" during China's "Great Leap Forward" (1958-1962). *Forum: Qualitative Social Research*, 16(3), 1-24.
- Prado, J. y Velázquez, R. (2016). La Alianza del Pacífico: comercio y cooperación al servicio de la integración. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 106, 205-235.
- Raci. (2012). *Manual de Cooperación Internacional*. Una herramienta de fortalecimiento para las organizaciones de la sociedad civil. Obtenido de: <http://www.raci.org.ar/recursos-para-ong/manual-de-cooperacion-internacional/manual-de-cooperacion-internacional-una-herramienta-de-fortalecimiento-para-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-osc/>
- República de Colombia. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un nuevo país*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Tassara, C. (2011). Paradigmas, actores y políticas. Breve historia de la cooperación internacional al desarrollo. *Unaula*, 31, 41-97.
- Tassara, C. (2012). Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo: políticas, actores y paradigmas, en J. Agudelo, *Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo* (pp. 15-82). Cartagena: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (Elacid).
- Tassara, C. (2013). La cooperación Sur-Sur de Colombia entre liderazgo y desafíos, en C. Tassara. *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano* (pp. 237-286). Medellín: Ediciones Unaula.
- Tickner, A. y Blaney, D. (2012). *Thinking International Relations Differently*. Nueva York: Routledge.
- Tickner, A. y Blaney, D. (2013). *Claiming the International*. Nueva York: Routledge.
- Todaro, M. y Smith, S. (2012). *Economic Development*. Nueva York: Addison-Wesley - Pearson Education.
- Rojas, D. y Terán, J. (2016). La Alianza del Pacífico: nueva muestra de regionalismo en América Latina. *Oasis*, 24, 69-88.
- Tremolada, E. (2014). ¿La Alianza del Pacífico facilita la inserción de Colombia en la región Asia-Pacífico? *Papel Político*, 19(2), 721-752.

- Vargas-Alzate, L. (2012). El comercio como plataforma de la política exterior colombiana en la administración de Juan Manuel Santos. *Colombia Internacional*, 76, 259-292.
- 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), 33-68.
- Vargas-Alzate, L. (2018). *Colombia en la Oede. Las realidades de su adhesión*. Bogotá: KAS y Universidad Eafit.
- Unceta, K. & Yoldi, P. (2000). *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*. País Vasco, España: Vitoria-Gasteiz.

Implicaciones del retiro de Colombia de la Unasur: retos en la configuración regional

Catherine Ortiz Morales*

Pedro Miguel Montero**

Carlos Alberto Chaves García***

RESUMEN

El artículo analiza la naturaleza de la Unasur como proyecto de diálogo y concertación política y su vigencia a pesar del actual contexto de crisis. Se desarrolla el análisis de la dimensión conceptual del bloque suramericano, sus logros y debilidades operativas, así como la relación de Colombia con la instancia regional antes y después de su retiro. Se sostiene que Colombia se aislara afectando su proyección internacional a corto y mediano plazo.

Palabras clave: Unasur, Suramérica, Colombia, regionalismo, integración, cooperación política

Implications of the withdrawal of Colombia from Unasur: challenges in the regional configuration

ABSTRACT

The article analyzes the nature of Unasur as a project of dialogue and political agreement and its validity despite the current crisis context. The analysis centers on the conceptual dimension of the South American bloc, its achievements and operational weaknesses, as well as the relation of Colombia with the re-

* Magíster en asuntos internacionales - Docente investigadora de la Universidad Sergio Arboleda. Bogotá, (Colombia). [kticaortiz@hotmail.com], [https://orcid.org/0000-0001-9563-3115]

** Magíster en asuntos internacionales - Docente investigador de la Universidad de San Buenaventura. Bogotá, (Colombia). [pmontero@usbog.edu.co], [https://orcid.org/0000-0002-9502-7550]

*** Magíster en análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos - Docente investigador de la Universidad Santo Tomás. Bogotá, (Colombia). [carloschaves@usantotomas.edu.co], [https://orcid.org/0000-0002-5324-3431]

Recibido: 31 de julio de 2018 / Modificado: 9 de octubre de 2018 / Aceptado: 24 de octubre de 2018

Para citar este artículo:

Ortiz Morales, C.; Montero, P.M. y Chaves García, C.A. (2019). Implicaciones del retiro de Colombia de Unasur: retos en la configuración regional. *OASIS*, 29, pp. 197-222

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.10>

gional instance before and after its withdrawal. It is argued that Colombia will be isolated, affecting its international projection in the short and medium term.

Key words: Unasur, South America Colombia, Regionalism, Integration, Political Cooperation

El escenario regional ha sido abordado ampliamente en materia de integración, planteándose distintas perspectivas que van desde una región homogénea, heterogénea hasta una región fragmentada (Ortiz Morales, 2016). Estas perspectivas de homogeneidad parten de la historia, cultura e idioma que se comparte. Respecto a una región heterogénea, se plantea que en términos de concertación y cooperación se ha avanzado, pero no en términos de integración puesto que la puesta en común o delegación de soberanía ya no es una opción. Desde este enfoque se encuentran los aportes de un “complejo integracionista”¹ (Tokatlian, 2012) y regionalismo modular (Gardini, 2013). La fragmentación hace referencia a la existencia de distintos proyectos de regionalismo, los cuales no forman círculos concéntricos ni muestran un mínimo común denominador formándose subregionalismos. Así, se plantea un regionalismo segmentado territorialmente (Malamud & Gardini, 2012) o en ejes y modelos (Briceño Ruiz, 2013).

A este escenario de solapamiento, se suma la situación de cada uno de los distintos esquemas regionales que, en términos de la región en conjunto, enfrenta grandes desafíos para su consolidación como actor regional dadas sus fortalezas y debilidades que han limitado su cohesión regional para una proyección mancomunada. Su realidad como región se enmarca dentro de las dinámicas internacionales, por (a) una falta de liderazgo; (b) bajos niveles de interdependencia económica; (c) falta de convergencia regional dada por la afinidad política y no por un mínimo común denominador de intereses a largo plazo; (d) falta de identidad estatal obstaculizada por los problemas domésticos que, a su vez, limitan la construcción de una identidad regional dado el escenario de heterogeneidad; y (e) bajos niveles de institucionalidad dependiente de la voluntad política de los gobiernos de turno por encima de una supranacionalidad que blinde la integración regional como medio de inserción internacional para una respuesta mancomunada frente a las externalidades del sistema internacional (Ortiz Morales, 2017, 2018).

En este contexto, Colombia ha sido catalogada como potencia regional secundaria en definición (Ardila, 2012b), por sus capacidades, que a partir de una política exterior en transición (Ardila, 2012a) ha estado llamada a

¹ La perspectiva académica de los autores de este artículo se adhiere a un complejo integracionista en un escenario heterogéneo en construcción dejando de lado la visión de una región perfectamente homogénea o de una región fragmentada en la que no existe un mínimo común denominador en el que los Estados convergen o puedan converger. Por el contrario, la realidad latinoamericana solo ha permitido avanzar en términos de concertación y cooperación que debe ser profundizada y reforzada. “En realidad, más que una fractura inexorable o una diversidad admirable lo que ha identificado y sigue identificando a América Latina es su heterogeneidad. En la etapa actual esa condición heterogénea se expresa de manera específica y contradictoria” (Tokatlian, 2012, p. 490).

jugar un rol importante en la configuración del orden regional. Sin embargo, históricamente los problemas estructurales de su política exterior responden a que esta ha sido una política de gobierno y no de Estado, determinada en un espectro de dos doctrinas –*réspice polum* y *réspice similia*– siguiendo la lógica dicotómica y dual de la región latinoamericana con la que se han abordado históricamente las relaciones internacionales, en el marco de un multilateralismo tradicionalmente defensivo de Estados Unidos o América Latina (Ortiz Morales, 2016).

Para la segunda década del siglo XXI se da una transición en materia de política exterior que permite salir al país del aislamiento y autoexclusión regional hacia un rol activo debido a su apuesta por una política multilateralista orientada hacia la participación en instituciones multilaterales como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Sin embargo, actualmente se ha visto cuestionada su permanencia como miembro por parte del gobierno saliente y del entrante².

A partir de la situación en materia de integración regional antes planteada y frente a los retos del actual gobierno (2018-2022), este artículo de investigación plantea como pregunta ¿Cuáles serán las implicaciones del retiro por parte de Colombia de la Unasur?

El argumento central de este artículo parte de establecer que no se puede caer en el reduccionismo de exigir a la institución de la Unasur propósitos que desbordan su naturaleza y pro-

pósitos institucionales para lo cual fue creada sino, por el contrario, potencializar su existencia para la concertación política y la cooperación en el escenario regional. Así las cosas, se plantea la imperiosa necesidad de establecer una definición clara de lo que es Unasur a fin de determinar cuáles son las posibilidades reales de desarrollo plasmadas en su Tratado Constitutivo, lo que permitirá saber qué logros y resultados pueden adjudicársele a este esquema y qué no. De esta manera, se evitará generar frustraciones políticas y económicas que sobrevendrían al no lograrse los resultados esperados de un esquema que no está diseñado para tales efectos y que implica una construcción sin precedentes en el ámbito suramericano (Montero González, 2013).

En la primera parte del artículo se analiza el papel de las instituciones internacionales en las relaciones internacionales, así como en la configuración del orden regional. En la segunda parte se aborda la naturaleza y el alcance institucional del estudio de caso –Unasur– dadas las fortalezas y debilidades identificadas. Por último, a partir del rol de Colombia en el escenario latinoamericano, así como dadas sus capacidades y potencialidades, se determinan las implicaciones de su retiro de la Unasur. Así, se parte de dos realidades: (1) el papel de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en la verificación del cese al fuego, así como para la implementación de los acuerdos de paz como un actor clave en Colombia para garantizar y legitimar el proceso de paz; (2) las implicaciones regionales para Colombia de su

² Esta decisión fue formalizada mediante la denuncia del tratado constitutivo de Unasur en su Secretaría General el 27 de agosto de 2018 mediante S-MD-18-050528.

retiro, que dará paso a un nuevo aislacionismo regional, luego de esta posición en la primera década del siglo XXI que fue superada con una política exterior de corte multilateralista para la segunda década del siglo XXI en el marco del período presidencial de Juan Manuel Santos (2010-2018).

1. LAS INSTITUCIONES MULTILATERALES EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES: UNA REVISIÓN TEÓRICA

Para efectuar un análisis en torno al accionar de las instituciones multilaterales en un contexto integrador, resulta pertinente empezar por dar claridad conceptual sobre algunos términos con el objeto de entender, de manera idónea, la naturaleza de las instituciones objeto de estudio, en este caso Unasur. Para ello se tomarán las definiciones que construye Malamud (2018) en torno a regionalización, regionalismo e integración regional para incorporar, en una de estas, a la institución objeto de análisis y saber qué metas deben y pueden trazarse y cuáles simplemente escapan del rol institucional que se le otorgó en el Tratado Constitutivo al que se hará referencia más adelante.

La regionalización se presenta cuando son las sociedades las que hacen cosas comunes, por su parte el regionalismo se evidencia cuando son los Estados los que propenden por hacer cosas de común acuerdo, en tanto que la integración regional se activa cuando los Estados y las sociedades deciden emprender actividades comunes cediendo para ello soberanía (Malamud, 2018).

De lo anterior es posible deducir que los esquemas de cooperación, el incremento del

comercio, la concertación de actividades comunes en zonas de frontera o la realización de cumbres presidenciales no pueden entenderse como integración regional, a pesar de que la historia ha venido demostrando que esta última debe incorporar la variable económica o deja de ser integración. De igual manera, la perspectiva histórica deja ver que el regionalismo westfaliano, es decir, aquel que incorpora el concepto tradicional de soberanía en las relaciones interestatales, se visualiza como concertación o cooperación internacional, pero no como integración (Malamud, 2018).

Ahora bien, con relación al tratado de Unasur, debe resaltarse en primera instancia, como lo afirma Cardona Cardona (2008), que su negociación fue un proceso asumido con seriedad por los gobiernos de los países miembros, a través de diversas reuniones que culminaron con la suscripción llevada a cabo en Brasilia en mayo de 2008, no obstante también debe resaltarse, como se ha mencionado, que este fue un proceso en suma innovador para los países del subcontinente que no se habían reunido nunca para este objetivo por lo menos hasta que terminó el siglo pasado, dado que el Área de Libre Comercio Suramericana Alcsa de 1993 no evidenció avances por las objeciones de Argentina y, más recientemente, de Venezuela (Cardona Cardona, 2008).

Resulta pertinente advertir que desde la Cumbre Presidencial de Cusco, llevada a cabo en diciembre de 2004 hasta la celebrada en Isla Margarita en abril de 2007, el esquema era conocido como Comunidad Suramericana de Naciones, no obstante, a partir de la mencionada cita de Margarita los presidentes señalaron que la palabra Unión evidenciaba

mayores grados de compromiso, lo que fue aceptado por consenso.

Dicho esto, y teniendo en cuenta el artículo cuatro del propio Tratado Constitutivo, se puede afirmar que Unasur alude a un esquema de cooperación intergubernamental (Cardona Cardona, 2008) que no visualiza la incorporación de espacios supranacionales en un futuro inmediato; salvo la creación de un Parlamento que genera más dudas que certezas (Montero González, 2013). Adicionalmente, después de haberse llevado a cabo el proceso de negociación del Tratado, queda claro que Unasur partirá de los éxitos alcanzados por la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), como lo establece el preámbulo al reiterar que la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de Mercosur y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, yendo más allá de la convergencia de los mismos.

Lo anterior es fundamental porque permite deducir que la integración suramericana se garantiza si y solo si la CAN y el Mercosur siguen funcionando y consolidándose como pilares de soporte de la construcción suramericana, es decir, el factor integración se da en los cimientos y no en el esquema Unasur, donde existe solo cooperación intergubernamental reflejada en sus órganos de gobierno establecidos en el mencionado artículo cuatro: Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno; Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; Consejo de Delegadas y Delegados; y Secretaría General.

De otra parte, siguiendo la argumentación de Briceño Ruiz (2018), es indispensable establecer adecuadamente el contexto histórico y cultural en el cual surgen los intentos de integración regional, ya que para el caso latinoamericano la idea de superar el Estado nación para dar paso a la supranacionalidad, como sí ocurrió en Europa después de las guerras mundiales, es difícil de aplicar dado que los Estados latinoamericanos son más jóvenes y, en tal virtud, el concepto westfaliano de soberanía se encuentra mucho más arraigado, haciendo más complejo el proceso de creación de instituciones supranacionales.

Lo anterior no quiere decir que se deba dar paso a un exceso de localismo, o provincialismo, que oculte o imposibilite la conceptualización de un discurso general que permita identificar, en el análisis científico, argumentaciones que pueden ser útiles para el estudio regional y, de esta manera, obviar la duplicidad de esfuerzos, no obstante, sí se debe insistir en que el reconocimiento del contexto histórico y cultural es un camino adecuado para superar el eurocentrismo y edificar modelos de integración propios que eviten futuras frustraciones al no encontrar los resultados esperados por la incapacidad de reconocer la propia realidad (Briceño Ruiz, 2018).

Ligado a lo anterior, se comprende que las motivaciones también importan, ya que si en Europa la génesis de la integración se encontraba, como se ha mencionado, en la necesidad de crear supranacionalidad para superar el Estado nación; en el caso latinoamericano parece ser justamente lo contrario. Lo que impulsa la integración regional es la consolidación del

Estado y la ratificación de su soberanía lo que terminó por impulsar la integración (Briceño Ruiz, 2018).

Así las cosas, en América Latina la creación de instituciones supranacionales se dio con el fin de ganar más autonomía en el sistema internacional, debido a las limitaciones y problemas estructurales de las sociedades que dificultaban seriamente la inserción exitosa a los escenarios internacionales, lo cual evidencia una tensión entre aquellas posturas que manifestaban que ese deseo de autonomía es imposible de llevarse a cabo en un mundo irreversiblemente globalizado, no obstante, esta contradicción es aparente por que confunde autonomía con autarquía. La idea de autonomía no implica una postura autárquica de aislamiento del mundo, sino una posición firme y sostenible en las relaciones con los demás miembros de la comunidad internacional (Briceño Ruiz, 2018).

Ligado al deseo de mejorar la autonomía de la región en sus relaciones con el mundo, se encuentra una segunda motivación que obedece a circunstancias muy disímiles a las que en su momento se presentaron en Europa. Las ideas cepalinas impulsadas por Prebisch eran el reflejo de la imperiosa necesidad de mejorar los niveles de desarrollo a través de un proceso de industrialización que modernizara los aparatos productivos regionales, en tanto que en Europa este proceso industrializador ya se había dado en décadas anteriores (Briceño Ruiz, 2018).

En relación con el contexto y motivaciones lo que ha evidenciado el desarrollo de Unasur es el deseo de los gobiernos de los países miembros de mantener enteramente el control en aquellos temas donde se identifica que pue-

de haber cooperación y/o concertación dejando de lado aquellos temas donde hay intereses divergentes. Por ello nunca se ha contemplado ceder porciones de soberanía a un ente que no plantea espacios de supranacionalidad. Como lo anota Briceño Ruiz:

(...) Las preferencias nacionales se forman a través de un proceso en el cual convergen una diversidad de actores, pero esas preferencias se negocian mediante un regateo intergubernamental que los Estados controlan. Las instituciones sean supranacionales o intergubernamentales, toman la forma que escogen los Estados, que deciden si delegan o comparten soberanía. La integración no es para trascender el Estado Nación (2018, p. 105).

Al no haber supranacionalidad, lo que se evidencia en la dinámica institucional del esquema suramericano son espacios de cooperación neta a través de los consejos sectoriales en temáticas relacionadas con educación, salud, infraestructura, energía y defensa, entre otras, en las cuales existen distintos niveles de éxito. También se han abierto espacios de concertación para que los gobiernos aborden problemáticas comunes donde también se pueden encontrar distintos niveles de éxito. Estos niveles de éxito, tanto a nivel de espacios de cooperación como de concertación, responden a su vez, a la primacía y articulación asimétrica de preferencias nacionales, las cuales, bajo el enfoque teórico del intergubernamentalismo liberal, son consideradas en esquemas regionales como fuerzas gravitacionales para el proceso decisional, que necesariamente no son fijas ni uniformes en el tiempo, ya que varían en función de los temas, el nivel de interdependencia

de la sociedad y las instituciones nacionales (Moravcsik y Schimmelfennig, 2009).

Lo anterior se ratifica con lo estipulado por los gobiernos en el Tratado Constitutivo, donde el control y la operatividad del esquema se encuentra –salvo el inoperante Parlamento– bajo la entera responsabilidad de las diferentes carteras ministeriales dependiendo de las temáticas tratadas, así como de las metas y objetivos que los mismos entes ejecutivos definen. Esto refleja la visión del regionalismo como un proyecto dirigido esencialmente por los Estados, que procura promover la coordinación, concertación e integración sobre aspectos cada más interdependientes (Payne y Gamble, 1996).

A manera de conclusión parcial podría afirmarse que, en definitiva, Unasur no puede catalogarse como un esquema de integración regional dado que han sido, de manera exclusiva, los gobiernos los que han intervenido en su estructuración, comprometiendo solo instancias propias de su accionar sin que estén presentes actores de la sociedad, adicionalmente, salvo el caso del Parlamento Suramericano, cuya funcionalidad y rol institucional no han sido definidos, no se visualizan instituciones que operan en el ámbito supranacional. En consecuencia, Unasur es una organización multilateral, cuya expresión institucional se deriva del tradicional enfoque intergubernamental dominante en la historia de los proyectos de cohesión regional en América Latina.

2. UNASUR: NATURALEZA, ALCANCE Y PROPÓSITOS EN EL ESCENARIO REGIONAL

La integración regional y el regionalismo han sido temas constantes en la agenda académica

latinoamericana. Su abordaje como objetos de estudio se ha enfocado en el análisis, principalmente del liderazgo e institucionalidad como factores de éxito, siguiendo el modelo europeo para la cohesión regional, que responda a la integración al servicio de la transformación productiva, el desarrollo y la inserción internacional de acuerdo con el modelo de regionalismo abierto cepalino. Sin embargo, la complejidad del estudio del fenómeno de la integración regional, y el regionalismo, implica la revisión de múltiples factores de análisis en el marco de un sistema internacional caracterizado por diferentes fenómenos de interdependencia regional tales como el regionalismo, el interregionalismo, el transregionalismo y/o regionalismo cruzado.

Este proceso de consolidación de objeto pasivo a sujeto activo de una región, responde a un proceso de regionalidad de cinco etapas: a) un espacio regional; b) un complejo regional; c) una sociedad regional; d) una comunidad regional; y e) un sistema regional institucionalizado (Hettne, 2002). En este contexto, el proceso de regionalidad, se encuentra determinado por factores de éxito para su consolidación y cohesión regional, sin desbordar en su aplicación, las especificidades, alcances, propósitos y naturaleza para los cuales, la institución regional objeto de estudio fue creado; en este caso Unasur. Desde el complejo integracionista, el surgimiento de la Unasur junto con la Comunidad de Estados Latinoamericanos (Celac), constituyeron y ratificaron que la región avanzaba en términos de coordinación, concertación y cooperación, pero no en términos de integración sobre los pilares de interdependencia y supranacionali-

dad como el clásico referente europeo. En este escenario, estos dos espacios regionales fueron enmarcados dentro de un nuevo multilateralismo denominado multilateralismo afirmativo (Fortuna Biato, 2007) y un multilateralismo revisionista (Sanahuja, 2013) que buscaba romper con el multilateralismo tradicional de carácter defensivo (Legler, 2010) sin desconocer la búsqueda de una mayor autonomía regional en un regionalismo post-liberal-post-hegemónico³ (Briceño Ruiz, 2013).

El propósito germinal de Unasur es la construcción del espacio suramericano como región, por lo cual la variable geográfica resulta determinante para entender los propósitos del bloque, así mismo Unasur aporta a la construcción de región en términos identitarios y en términos operativos, ya que se configura como un mecanismo regional de diálogo político y concertación en temas de interés común para todos los Estados miembros, así como en escenario de cooperación para consolidar y fortalecer las relaciones de los países suramericanos, mediante la implementación de acciones conjuntas a través de los consejos sectoriales en materia de educación, salud, infraestructura, cultura, ciencia y tecnología, defensa, desarrollo social, energía, para mejorar los estándares de bienestar de los ciudadanos de la región suramericana.

Al no ser Unasur técnicamente un esquema de integración, sino un tipo de regionalismo que enfatiza desde su creación la dimensión del diálogo y la concertación política, esto no

quiere decir que dicha organización regional pierda relevancia, por el contrario, el bloque suramericano puede jugar un rol estratégico en la promoción de la integración regional a partir de la reactivación y profundización de compromisos adquiridos que posibilitarían nuevos escenarios de cohesión regional o *regionalidad*, favorables para el avance de instancias de integración.

2.1. Proyección, logros, falencias y contexto de crisis

La proyección de Unasur como actor regional, descansa en una serie de aspectos favorables que brinda el espacio suramericano, y en fortalezas identificadas propias del organismo, que le permiten contar con potencialidades para desplegar su acción internacional: la posesión de recursos de poder, un escenario regional de paz, los canales de identidad cultural e histórica y los desafíos compartidos en términos de desarrollo, permiten que el proyecto regional tenga un sustento y apunte a mejorar niveles de autonomía para sus miembros. De igual manera, la proyección del bloque también se sustenta en las oportunidades y amenazas que le plantean el entorno global y regional a Suramérica. Estos factores favorables y desfavorables se presentan en la Tabla 1 bajo la matriz de análisis Dofa.

La configuración de esta matriz resulta pertinente para una mayor comprensión de la evolución de la Unasur y su situación actual. En el corto desarrollo histórico del proyecto

³ Este debate teórico-conceptual de las categorías post-hegemónico o post-liberal es abordado ampliamente por Briceño Ruiz (2016).

unasurista se pueden identificar dos etapas que explican la dinámica del bloque regional: Una primera etapa de *impulso* para el período 2008-2011, y una segunda etapa marcada por la *desaceleración* en la dinámica protagónica del bloque (Frenkel & Comini, 2014). En el marco de estas etapas se han dado una serie de logros y falencias que han marcado la trayectoria del bloque regional y resultan pertinentes para realizar una lectura equilibrada de la coyuntura crítica actual. Para la etapa de *impulso* se pueden resaltar los siguientes logros: a) el enfoque de construcción de Suramérica como región

geopolítica (incluyendo a Guyana y Surinam, países tradicionalmente olvidados en política exterior por sus vecinos); b) la neutralización exitosa de conflictos internos (Bolivia en 2008, Ecuador en 2010); c) la gestión de crisis políticas interestatales (Colombia-Ecuador en 2008, Colombia-Venezuela en 2009 y en 2010); d) la generación de espacios de cooperación Sur-Sur funcional a través de los consejos sectoriales que han generado resultados interesantes; y e) la promoción de medidas de transparencia y cooperación en temas de seguridad regional con autonomía de Estados Unidos⁴.

Tabla 1
Análisis Dofa de Unasur

Fortalezas	Debilidades
Identidad geográfica, cultural e histórica	Carencia de identidad política
Múltiples escenarios de interacción y concertación regional: consejos ministeriales sectoriales	Dispersión de agendas e intereses temáticos, agotamiento del formato de <i>diplomacia de cumbres</i>
Recursos materiales de poder: posesión de recursos naturales estratégicos, diversidad de ecosistemas, reservas acuíferas y energéticas, región bioceánica, población superior a los 400 millones de habitantes	Poca capacidad de movilización de recursos en términos de influencia en escenarios globales, débil capacidad de acción regional cohesionada
Institucionalidad flexible acorde con los principios misionales del bloque	Predominio de un regionalismo ligero caracterizado por una institucionalidad subordinada al predominio del hiper presidencialismo en política exterior y carencia de sistema de frenos y contrapesos al poder ejecutivo
Zona de paz con pocos litigios territoriales, ausencia de armamento nuclear y de conflictos étnicos	Presencia de amenazas y problemáticas transnacionales que afectan relaciones bilaterales y regionales: narcotráfico, crimen organizado, flujos migratorios, cambio climático

⁴ Por primera vez a nivel regional se logró una posición común respecto a la agenda mundial de drogas: el documento “Visión Común del CSPMD de Unasur – Ungas 2016”, plantea un enfoque en el abordaje de la problemática mundial de las drogas con una visión basada en los derechos humanos, propuesta que fue presentada en la Conferencia de Naciones Unidas – Ungas 2016. El Consejo de Defensa Suramericano (CDS) cuenta también con un Centro de Estudios Estratégicos en Defensa (Ceed), con sede en Buenos Aires, y una Escuela Suramericana de Defensa (Esude).

Presencia de economías emergentes y tercer bloque económico mundial en tamaño del PIB regional	Débil interdependencia económica, altos índices de desigualdad social y persistente rezago tecnológico
Creación del Tratado y del Consejo Energético Suramericano para impulsar marcos regulatorios regionales.	Predominio visión de proyectos de interconexión sin políticas reales de integración y ausencia de marcos regulatorios estables para los mercados energéticos.
Mecanismos de financiamiento del Cosiplan para la infraestructura regional (BNDES, CAF, Fonplata)	Hegemonía de intereses de Brasil (empresas), escándalo de Odebrecht, e impactos sociales y ambientales de Iirsa
Avances y antecedentes regionales en la coordinación de políticas públicas transnacionales para la generación de bienes públicos regionales	Predominio del cortoplacismo en la definición de políticas y del enfoque de agendas nacionales más que regionales
Promoción de enfoques de derechos humanos, medio ambiente y género en los proyectos de los comités sectoriales	Ausencia de políticas y mecanismos de participación ciudadana
Oportunidades	Amenazas
Escenario global multipolar y multirregional, y escenarios de relacionamiento Sur-Sur: cumbres ASA, y cumbres Aspa	Efectos Trump/Brexit, auge de posiciones nacionalistas y enfriamiento de las relaciones interamericanas
Escenario de diálogo político con China	Relaciones asimétricas con China: reprimarización económica y dependencia financiera
Proyección de Suramérica como región cohesionada con posiciones comunes en foros multilaterales globales	Cuestionamiento del enfoque multilateral para la gestión de la gobernanza global y regional
Regionalismo suramericano como estrategia de inserción internacional en clave regional	Tendencias crecientes de fragmentación: bilateralismo, selectivo, dinámicas de interregionalismo, transregionalismo a la carta
Definición de mínimos comunes denominadores para la cohabitación de gobiernos de distinto signo ideológico	Inestabilidad política regional y radicalización ideológica en la orientación de los gobiernos
Posibilidades de cooperación económica intrarregional a partir del diálogo Mercosur-Alianza del Pacífico	Modelos de inserción económica internacional competitivos en pugna: Alianza del Pacífico, Alba, Mercosur
Configuración de una nueva matriz energética regional que garantice complementariedad y seguridad energética entre vecinos	Modelos de desarrollo energético en tensión (estatista vs. privatista) y profundización de medidas unilaterales

Fuente: Elaboración propia (Chaves, 2018).

La etapa de impulso fue marcada por el papel protagonista de la diplomacia presidencial encarnada en los liderazgos fundacionales de Lula, Chávez y Kichner, por el anuncio de grandes proyectos de convergencia regional como el gasoducto suramericano y el Banco del Sur, y coincidió con un entorno de condiciones favorables para el impulso del bloque regional.

El caso de los consejos sectoriales resulta interesante en la medida en que estas instancias han generado avances graduales en áreas sociales, y su institucionalización apunta a la generación de enfoques compartidos para el manejo de la agenda social regional. Actualmente el organismo regional cuenta con 12 consejos sectoriales que trabajan en diferentes áreas de

cooperación. Como resultados importantes se destacan: la creación del banco de precios de medicamentos suramericanos⁵, la entrada en vigencia del manual de manejo y gestión de riesgos y desastres naturales, los avances de proyectos prioritarios del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan), y la promoción de los temas de derechos humanos, medio ambiente y género como enfoque transversal en los consejos sectoriales.

No obstante, a partir de la segunda etapa (2012-2013 en adelante) Unasur comienza a evidenciar debilidades persistentes, algunas de tipo contextual y otras de tipo estructural, cuya combinación ha desembocado en la coyuntura crítica actual. Esta etapa coincide, a su vez, con un entorno de condiciones desfavorables a diferencia de la etapa anterior (ver Tabla 2). Entre las debilidades de tipo contextual se pueden nombrar: a) la creciente dispersión de intereses entre los miembros, la cual es cada vez más notoria, alimentada por el nuevo clima político-ideológico de la región, caracterizado por el giro electoral a la derecha; b) la ineficacia del organismo frente a la precarización de la estabilidad democrática regional a partir de la agudización de la crisis política en Venezuela, y su indiferencia ante el cuestionado proceso

de destitución –*impeachment*– contra Dilma Rousseff en Brasil; c) la complejización y dificultad en la construcción de consensos⁶; y d) el déficit actual de liderazgo regional del bloque ante el declive del liderazgo regional brasileño y la disminución de recursos políticos y económicos de Venezuela, los cuales fueron estratégicos en la primera etapa.

En términos de debilidades de tipo estructural sobresalen las siguientes: a) persistencia de problemas de institucionalidad ejemplificado con el papel de la secretaría general⁷ y el marcado acento intergubernamental en el funcionamiento del organismo regional; b) el cuestionamiento de Suramérica como actor estratégico ante los bajos niveles de cohesión regional; c) el incumplimiento de compromisos en la generación de bienes públicos regionales y para alcanzar objetivos comunes; d) el agotamiento del mecanismo de diplomacia de cumbres para la toma de decisiones; e) la pérdida de dinamismo de la dimensión política como eje rector del regionalismo posliberal propio de la Unasur a partir de su debilitamiento como actor mediador, y f) la carencia de la dimensión económica, dimensión que retorna en la segunda década del siglo XXI, a partir de nuevos mecanismos de

⁵ Es una herramienta que permite a los países de Unasur compartir información referente a la compra de medicamentos que cada nación efectúa, cuánto paga, en qué cantidad, a quién le compra. Esta herramienta no solo se concibe como un espacio de intercambio de información, sino que pretende ser la base sobre la cual los países suramericanos pueden elaborar estrategias regionales de compras conjuntas de medicamentos. Esto constituye un salto cualitativo en lo que respecta al acceso universal a estos productos.

⁶ Esto se observa, por ejemplo, en la sanción a Paraguay luego de la destitución de Fernando Lugo en 2012, en la inviabilidad en la aplicación de la cláusula democrática a Venezuela y más recientemente en la parálisis en la elección del nuevo secretario general, cargo vacante desde enero de 2017 al culminar su mandato el expresidente Ernesto Samper.

⁷ En mayo de 2012 se elaboró el reglamento general de la Unasur que delimitó las funciones políticas de la Secretaría General reduciéndolas sustancialmente.

cooperación económica altamente atractivos como la Alianza del Pacífico⁸, y la presión que generan los nuevos escenarios de negociación interregional y transregional –como el Acuerdo

Transpacífico (TPP), el Acuerdo Transatlántico (TTIP)–, en los regionalismos de tipo posliberal, para redefinir contenidos y áreas de acción (Giacalone, 2015).

Tabla 2
Diferencias contexto de origen y contexto actual de Unasur

Factor	Condiciones iniciales	Condiciones actuales
Liderazgos regionales	Presencia de líderes carismáticos defensores e impulsores del bloque regional	Ausencia de líderes carismáticos que jalonan el proceso regional
Lineamientos comunes	- Enfoque de cooperación temática multidimensional, - Gradualidad de objetivos, - Promesas de proyectos regionales de gran impacto, - Consecución de amplios consensos	- Desiguales avances en agendas sectoriales, - Cortoplacismo de objetivos, - Incumplimiento en el desarrollo de proyectos regionales, - Obstaculización en el logro de consensos
Diplomacia presidencial	- Activa y en conexión con el estilo presidencialista de política exterior, - Lógica de negociación bajo el formato de <i>diplomacia de cumbres</i>	- Escasa y con bajo perfil: casos de Rousseff y Temer en Brasil, y Macri en Argentina, - Agotamiento del formato de la <i>diplomacia de cumbres</i>
Enfoque de comunidad	- Discurso de identidad suramericana promovido por Brasil, - Papel preponderante en la gestión de conflictos internos y regionales	- Debilitamiento del imaginario sudamericano ante el déficit de generación de bienes comunes regionales, - Papel ineficaz en la gestión de conflictos internos y regionales
Rol de potencias regionales y potencias regionales secundarias	- Liderazgo de Brasil como promotor de agendas sectoriales, - Liderazgo competitivo de Venezuela en auge, - Respaldo táctico de Argentina, Chile, - Apoyo condicionado de Colombia	- Contracción del liderazgo regional de Brasil, - Declive del liderazgo de Venezuela, - Pérdida de importancia del escenario Unasur para Argentina y Chile, - Alejamiento de Colombia
Ciclo político-ideológico	Gobiernos afines a enfoques de izquierda y centro-izquierda	Debilitamiento del ciclo progresista y giro electoral a la derecha (2016-2018)

⁸ Signo de esto es la reciente postulación de Ecuador –país miembro del Alba y defensor de la Unasur– como miembro asociado de la Alianza del Pacífico en la XIII cumbre de la Alianza, efectuada el pasado 23 de julio.

Factor	Condiciones iniciales	Condiciones actuales
Escenario económico global-regional	- Crisis financiera global, - Auge de precios de las materias primas, - Propuesta de convergencia CAN-Mercosur para una zona de libre comercio regional como fundamento económico de la Unasur	- Entorno proteccionista (Trump/Brexit), - Caída de precios de materias primas, - Propuesta de convergencia Alianza del Pacífico-Mercosur, superando el ámbito geográfico suramericano
Escenario político global-regional	- Contexto global multipolar, - Diálogo político interamericano favorable (gobierno Obama), - Estabilidad política regional	- Contexto global multipolar, - Diálogo político interamericano reducido (gobierno Trump), - Tendencias de inestabilidad política en Venezuela, Brasil, Perú
Estrategia de inserción internacional	Énfasis en la inserción internacional en clave regional	Nuevas opciones de inserción internacional: bilateralismo, selectivo, interregionalismo, transregionalismo

Fuente: Elaboración propia.

2.2. Unasur: ¿nueva etapa o fin inminente?

Actualmente se habla de una crisis de la Unasur, sustentada en un vacío del liderazgo, junto con la falta de consenso sobre los valores comunes que deben regir a la región, situación que actualmente se ahonda con la reciente decisión tomada en abril de este año por parte de los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú, de suspender por tiempo indefinido su participación en la Unasur hasta tanto no se resuelva el problema de la elección del secretario general y se garantice el funcionamiento adecuado de la organización, proyectándose una deconstrucción de Suramérica como bloque geopolítico y actor en el sistema internacional, frente a la coyuntura que ha dado paso a una tendencia centrífuga (Nolte & Mijares, 2018). Esto pone de relieve de nuevo que las preferencias nacionales marcan el ritmo de avance y retroceso de los regionalismos:

Teniendo presente que los Estados se comportan en los esquemas regionales cómo se comportan en las políticas de coaliciones, es decir, buscando defender siempre sus intereses nacionales, las lógicas de actuación en instancias como la Unasur reflejan la primacía de dichos intereses, los cuales tienen el doble carácter de ser impulsores y simultáneamente obstáculos para el avance de proyectos regionalistas, generando escenarios de tensión y conflicto latente, condicionados a su vez al manejo institucionalizado de las visiones contrapuestas o divergentes sobre la integración regional (Chaves, 2015, p. 157).

El bloque regional se enfrenta a su primera crisis de gran envergadura, situación que han atravesado otros esquemas regionales, incluso la Unión Europea, por lo cual deben evitarse posiciones extremistas en términos del análisis de dicha crisis. La coyuntura actual no significa el fin inevitable del organismo regional, ni que la región esté *ad portas* de un *sudamexit* (Frenkel & Comini, 2016), pero tampoco

puede entenderse como una situación pasajera natural, ya que soslayar la gravedad del estado actual de cosas al interior del bloque le hace daño a su continuidad.

En la comprensión de este escenario de crisis que atraviesa Unasur, se hace necesario identificar las diferencias entre el contexto de origen del bloque y el contexto actual a partir de factores representativos de los niveles de análisis global, estatal e individual característicos en relaciones internacionales. En efecto, la Tabla 2 refleja la alteración de factores y la transformación de tendencias regionales que en su momento favorecieron la convergencia de los países suramericanos en el proyecto unasurista. Al cumplirse en 2018 la primera década de existencia del bloque suramericano, se observa claramente que su actual coyuntura responde a una serie de oportunidades y estreñimientos diferentes a las que se observaban en la gestación y el desarrollo inicial del mismo.

Los factores señalados en la Tabla 2 ponen de manifiesto un contexto actual muy distinto al de hace una década, y su impacto en el funcionamiento del bloque suramericano es innegable: en términos del liderazgo regional es palpable que la ausencia de líderes carismáticos como lo fueron en su momento Lula Da Silva, Hugo Chávez, Néstor Kichner y Rafael Correa, se ha traducido en la pérdida de dinamización de las agendas y cumbres, ya que los nuevos líderes regionales como Temer y Macri, muestran poco entusiasmo por impulsar a Unasur; el respaldo de potencias regionales como Brasil y actores protagónicos como Venezuela hoy en día se ve seriamente cuestionado por el predominio de asuntos de política interna y las condiciones de inestabilidad política que

enfrentan estos países; así mismo, aspectos como la *diplomacia de cumbres* y el discurso de identidad suramericana actualmente muestran signos de desgaste y poca atracción para la implementación de agendas regionales; también el desencanto con el proyecto regional se explica por la ausencia en la generación de bienes públicos regionales palpables en términos de bienestar para los ciudadanos, y la fallida y/o débil materialización de famosas iniciativas tales como el Gasoducto Suramericano, el Parlamento Regional, el Banco del Sur y la Corte Penal Suramericana, lo cual reflejaría que el discurso de sudamericanización ya no es movilizador como en la etapa fundacional del bloque.

Por lo antes señalado, el caso de Unasur es un claro referente del denominado patrón del multilateralismo latinoamericano. Esta categoría analítica, tomada de Legler y Santacruz (2011), explica que el multilateralismo latinoamericano ha estado marcado reiteradamente por la presencia de tres variables que han condicionado su trayectoria: 1) el fuerte sesgo presidencialista, característico de la política exterior latinoamericana; 2) la construcción de foros de diálogo político y concertación; y 3) la débil institucionalidad que afecta la autonomía operativa de los organismos regionales. Para nuestro caso de análisis se observa plenamente que cumple con las tres variables señaladas, lo cual ratifica que para el diálogo político y la concertación como propósitos, no resulta indispensable contar con instituciones multilaterales fuertes y permanentes (Legler y Santacruz, 2011).

No obstante, resulta preocupante que, en los últimos años, Unasur evidencia debilidad en la variable de diálogo político y concerta-

ción, esto se manifiesta en el caso de la crisis política en Venezuela en la que desde 2014 la actuación del bloque regional ha venido siendo menos eficaz que en otros episodios de crisis políticas. En palabras de Giacalone:

(...) Así Unasur parece haber pasado de ejercer una función negociadora entre gobiernos con posiciones divergentes a diluir los conflictos sin resolverlos con el resultado que el orden regional sudamericano ha pasado a caracterizarse, no por falta de conflicto o su superación, sino por su postergación y negación discursiva (2015, p. 66).

Como resulta evidente, el momento actual del bloque suramericano no es el mejor, y aunque la tendencia indica que hoy Unasur es catalogada como una instancia regional de baja intensidad (Frenkel & Comini, 2014), esto, sin embargo, no se puede traducir en su inminente desaparición. A partir de esta contextualización y dada la complejidad del fenómeno de estudio planteado, se propone el análisis de las siguientes categorías para profundizar en el estudio de las debilidades y fortalezas de Unasur en el escenario latinoamericano: (1) liderazgo; (2) interdependencia; (3) convergencia; (4) identidad; e, (5) institucionalidad (Ortiz Morales, 2017).

Liderazgo. El liderazgo, como categoría de análisis, señala la relevancia de un Estado regionalmente hegemónico sustentado en sus capacidades y poder que determina la configuración del orden regional suministrando bienes públicos (Ortiz Morales, 2017) a partir del rol de *paymaster*, al asumir los costos de la integración. En este nivel, la Unasur respondió en principio al proyecto político de Brasil de

una *sudamericanización* para su proyección como potencia regional dentro de un nuevo orden mundial con el ascenso de nuevos poderes en la jerarquía de poder mundial como las denominadas potencias regionales. Así, este proyecto político de regionalismo constituyó una pugna por el liderazgo individual en la región al excluir a México del escenario. Por otra parte, su liderazgo fundacional recayó sobre el Brasil de Lula y la Venezuela de Chávez en el marco de un clima político-ideológico de giro a la izquierda, pero dentro de una región heterogénea en construcción; perspectiva propuesta que permitía tender puentes y no construir muros dentro de la dimensión cooperativa de las relaciones internacionales.

Sin embargo, a nivel regional, el papel de Brasil en la configuración del orden regional se ha visto determinado por dos factores. En primera medida, sus problemas internos han limitado este liderazgo regional; problemas estructurales que responden a sus dinámicas nacionales y que actualmente se ha visto determinado por la polarización de su escenario político nacional en el marco del debate político de izquierda-derecha. Por otra parte, la desconfianza frente al gigante sudamericano ha sido la otra gran limitante para este rol que responde a su posición estructural y que ha sido resultado de las formas de colonialismo. En este escenario se ha proyectado como un *global player* dada la falta de seguidores regionales frente a sus pretensiones internacionales como potencia regional (Malamud, 2011).

El liderazgo brasileño en Suramérica no podrá tener suficiente estabilidad y credibilidad regional, a menos que genere externalidades positivas materializadas en

bienes públicos favorables para los países vecinos, quienes esperan de Brasil un socio estratégico para enfrentar los desafíos del sistema multipolar, más que una potencia hegemónica a la cual subordinar sus necesidades de inserción internacional (Chaves, 2015, p. 166).

Interdependencia. En relación con la interdependencia en términos económicos, los niveles de intercambio económico-comercial entre los países suramericanos han sido tradicionalmente bajos. No hay que desconocer que este hecho ha sido históricamente un problema estructural que representa una gran debilidad para la integración latinoamericana, pero que puede representar un escenario de oportunidad para las economías de la región. Sin embargo, el propósito de la Unasur y su alcance institucional no se centran en un escenario de integración regional con énfasis de la dimensión económica, pese a que discursivamente se haga referencia a este propósito. Teniendo en cuenta que, dentro de la dimensión cooperativa de relaciones internacionales, el alcance de Unasur es un escenario de coordinación y concertación política, así como de cooperación internacional. Esto se resalta en la consecución de su objetivo a partir del diálogo político para asegurar un espacio de concertación (Unasur, 2011, art. 3) que se sustenta en la soberanía e independencia de los Estados. Así, de acuerdo con el art. 2, se establece como objetivo de la Unasur:

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y con-

sensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los estados (Unasur, 2011, art. 2).

Por lo anterior, la naturaleza de la Unasur se configura como un actor regional dentro de un *complejo regional*, en el que es evidente que la región avanza en términos de concertación y cooperación y no en términos de integración regional⁹. En este caso particular, la Unasur, como una unión, es un punto de llegada y no de partida que en sus inicios mostró resultados siendo prudente y eficaz (Tokatlian, 2012) dentro de la dimensión cooperativa de las relaciones internacionales.

Por ende, más que una interdependencia en términos económicos, existe una interdependencia en términos políticos dada la convergencia de intereses para la creación de este escenario de concertación con alcance de cooperación internacional para la autonomía en la configuración de una agenda suramericana. En este sentido y dada esta realidad constitutiva, la Unasur representa una oportunidad para la configuración de una agenda autónoma y multidimensional que determine los intereses de los países sudamericanos a partir de sus

⁹ Para los estudiosos de la integración regional, siguiendo el modelo europeo, resaltan la interdependencia económica y la supranacionalidad a nivel institucional, así como la cuestión de liderazgo, factores de éxito para el estadio de la integración.

realidades y especificidades en materia de seguridad, la posición regional frente a las nuevas amenazas trasnacionales, el cambio climático, el narcotráfico, la migración, el desarrollo sostenible, la pobreza, el desarrollo, la integración energética e infraestructura para la interconexión regional, la exclusión y la desigualdad social, entre otros.

Convergencia. En cuanto a la convergencia regional, y de acuerdo con el modelo de análisis planteado, tres son los factores para la cohesión regional siguiendo con la teoría de convergencia regional (Gardini, 2010). En relación con los Estados Unidos, el relacionamiento con la potencia hemisférica se ha visto determinada por el repliegue relativo de este referente de política exterior sin que el mismo haya desconocido sus socios estratégicos como Colombia. Por los demás, actores regionales, las posiciones y relacionamiento han variado de una posición de cooperación reticente, una posición revisionista, así como por posiciones anti sistémicas y contestatarias. Así, la forma del relacionamiento con los Estados Unidos ha mantenido a la región en el tradicional multilateralismo defensivo desde una posición dicotómica y dual de América Latina o Estados Unidos (Ortiz Morales, 2016). Por otra parte, en relación con el papel del líder regional, en este caso Brasil, su proyección se ha visto diezmada por los problemas internos que han limitado su papel de *pymaster* en el marco de esta institución internacional de carácter regional, limitando su papel como proveedor de bienes públicos y garante del proceso de convergencia regional. Por último, en cuanto al modelo de desarrollo y de inserción internacional, coexisten tres tipos de modelos que responden a tres

ejes dados los liderazgos (Briceño Ruiz, 2013), los cuales, de acuerdo con algunos académicos, no forman círculos concéntricos ni muestran un mínimo común denominador, creando sub regionalismos, es decir, un regionalismo segmentado territorialmente (Briceño Ruiz, 2013; Malamud & Gardini, 2012).

Identidad. Por cuanto a la **identidad** regional, desde la perspectiva de complejo integracionista, la identidad constituye un recurso simbólico que “[...] procura, en el marco regional, ampliar el conocimiento recíproco y los lazos con otros con el objeto de fortalecer la identidad” (Tokatlían, 2012, p. 477). En este escenario heterogéneo:

Afirman su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe; la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana; [...]. (Unasur, 2011).

El discurso identitario fue crucial en la etapa de impulso de Unasur, ya que la apelación a la condición de sudamericanización promovida por Brasil, desde una intencionalidad geopolítica en aras de erigirse como potencia regional dominante, fue un factor de movilización de apoyos para la creación del bloque y respaldo a la concreción de agendas regionales como Iirsa y el CSD.

Institucionalidad. En su nivel de institucionalidad y como se mencionó, este escenario subregional responde a un alcance de coordinación, concertación y cooperación que responde a una interdependencia política dados los intereses de Estados parte, sustentado sobre los principios de soberanía e independencia de los Estados, más allá de constituir un modelo supranacional sustentado en el principio de subsidiaridad como el modelo europeo. Por tanto, pese a hacerse la referenciación discursiva en términos de integración, es claro su alcance institucional dados los propósitos planteados en su tratado constitutivo, cuyos principios generales de conducta en términos de multilateralismo, hacen referencia a:

RATIFICAN que tanto la integración como la unión suramericana se fundan en los principios rectores de: irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible; [...] (Unasur, 2011).

Su nivel de institucionalidad recae en el intergubernamentalismo y no en el supranacionalismo, cuyo órgano central es el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno. En este sentido, su flexibilidad institucional es un rasgo estructural característico del multilateralismo latinoamericano con enfoque autónomo hacia una demanda de una gobernanza autónoma (Legler, 2010, 2011). Así mismo, este factor dominante del intergubernamentalismo se ob-

serva en la delimitación del ámbito operativo de la Secretaría General:

(...) La noción y el funcionamiento mismo de la Secretaría General –aparte de las dificultades producidas para la designación de sus titulares– han sido una muestra evidente de la debilidad de este órgano. La jerarquía y atribuciones del Secretario General se vieron disminuidas en el estatuto a niveles meramente administrativos sin iniciativa ni competencias políticas como habría sido deseable para que pueda tomar acciones frente a situaciones que exigían celeridad y mayor representatividad política. Esta debilidad ha sido demostrada con la incapacidad de designar a un ex Presidente suramericano, después del fallecimiento de Néstor Kirchner, quien, por su parte, fuera finalmente nombrado tras un pulso firme con Uruguay que se oponía, en mayo de 2010, para que ejerza la Secretaría General. También es equivocado haber fijado en dos años el tiempo de permanencia del titular de la Secretaría General en su cargo. Ese lapso es insuficiente para desarrollar una actividad que impulse o dinamice, si fuere necesario, la organización. Lo correcto habría sido cuatro o cinco, como es el caso de la mayoría de las organizaciones internacionales, período en el cual si se puede planificar la acción de la Secretaría en un mediano plazo, implementarla y valorar su labor (Carrión, 2013, p. 9).

3. IMPLICACIONES DEL RETIRO DE COLOMBIA EN LA UNASUR

Son varios los retos que debe asumir Colombia en las relaciones con sus vecinos, entre otras cosas por las diferentes posturas políticas en relación con los diversos esquemas existentes, así como a los objetivos que se han trazado para cada uno de ellos. En relación con Unasur,

como objeto de análisis de este documento, valdría la pena retomar a Cardona para afirmar que la construcción de la identidad de Suramérica se debe cimentar sobre valores que están por edificarse y no sobre aquellos que ya existen dado que, como se ha mencionado, este es un proceso en suma novedoso (Cardona Cardona, 2008). Ahondar en el pasado sería peligroso dado que las bases del proceso y la legitimidad se hacen presentes en una convergencia de intereses que debe hallarse en el futuro.

Frente al esquema suramericano, Colombia ha tenido una posición ambivalente: las relaciones Colombia-Unasur han sido desde el inicio complejas y han atravesado períodos de conflictividad y períodos de aproximación constructiva, dependientes de las coyunturas regionales y de las posturas ideológicas de los gobiernos de turno. En la etapa de despegue e impulso de Unasur, Colombia bajo el gobierno de Uribe asumió una actitud reactiva frente al bloque regional, marcada por la desconfianza frente al discurso de la sudamericanización y su enfoque crítico hacia Estados Unidos, y la incomodidad frente al creciente papel protagónico del discurso chavista con una Venezuela altamente crítica de las decisiones de política exterior del gobierno colombiano. El período 2008-2009 fue particularmente crítico en términos de las tensiones bilaterales con los países vecinos, y en términos regionales a partir de la desconfianza generada por el fallido acuerdo de bases militares entre Colombia y Estados

Unidos anunciado en 2009, el cual fue el tema central de la cumbre extraordinaria de Bariloche, situaciones que provocaron el aislamiento regional de Colombia.

Con el cambio de gobierno de Uribe a Santos, la estrategia colombiana se orientó por una actitud de reinserción en el escenario regional, normalizando las relaciones con Venezuela y Ecuador a finales de 2010, siendo la Unasur garante de dicho proceso. Igualmente, dando seguimiento a esta estrategia, Colombia aceptó compartir con Venezuela la figura de la Secretaría General del organismo para el período 2011-2012 con el papel de María Emma Mejía en el 2011 y luego de Ali Rodríguez en 2012. Esta estrategia continuó con la activa participación de Colombia en las actividades del CSD en el período 2013-2015¹⁰. En 2015 nuevamente se tensionaron las relaciones con Venezuela por el tema de la expulsión de colombianos de territorio venezolano, lo cual afectó la participación de Colombia en Unasur, al punto que hubo solicitudes de partidos políticos que pedían al presidente Santos retirar a Colombia del bloque regional por su permisividad con la actitud del gobierno venezolano. Este nuevo impasse se resolvió parcialmente con el acuerdo bilateral efectuado entre los gobiernos de Santos y Maduro en septiembre de 2015, nuevamente apoyado por la instancia suramericana.

La reciente decisión del gobierno Santos de inactivar la participación del país en Unasur muestra la ambivalencia de Colombia frente al

¹⁰ El Ministerio de Defensa Colombiano (2015), en su estrategia diplomática para la seguridad y la defensa nacional identificó a UNASUR como el principal escenario de diálogo y concertación política en Suramérica y como escenario estratégico en el posconflicto para la internacionalización de sus acciones.

escenario regional. Sin embargo, hay numerosas razones para repensar esta decisión:

1. Darle la espalda al organismo regional es clausurar un espacio de eventual diálogo en momentos de crisis con los países vecinos, especialmente con Venezuela, esto resulta riesgoso si la relación bilateral se tensiona, lo cual parece muy viable bajo el escenario Duque-Maduro, ya que Venezuela por ahora solo reconoce a Unasur como único interlocutor válido para mediaciones en confrontaciones políticas.
2. El escenario unasurista es un canal de concertación política que requiere Colombia en el marco de su estrategia de diplomacia multinivel y potencia regional secundaria; la salida implica perder un espacio ganado con tanta dificultad y reducir la capacidad de interlocución con la región.
3. La Alianza del Pacífico (AP), a pesar de sus virtudes como mecanismo de cooperación económica, por su propia naturaleza no logra suplir las capacidades de concertación y cooperación que brinda Unasur, la AP no tiene una dimensión política del alcance del bloque suramericano.
4. Por cuanto a la OEA, esta no es reconocida legítimamente por todos los Estados del hemisferio como un espacio de coordinación y concertación política, así como para una agenda regional autónoma hacia el consenso y concertación frente a crisis
- y hechos políticos actuales en el escenario regional. Dentro del clivaje ideológico¹¹ del escenario político latinoamericano – izquierda y derecha– que ha determinado la configuración del orden regional, la OEA es vista con desconfianza por muchos de los actores regionales dada la participación, intereses y el rol de *paymaster* de la potencia hemisférica, Estados Unidos, dentro de esta institución panamericana. Así, la crisis de Venezuela no ha sido ajena a esta dinámica de desconfianza para ser tratada en este escenario panamericano, sin logros por falta de consenso en el que se hacen evidentes los sistemas de alianzas que han fragmentado históricamente a la región en la tradicional mirada dicotómica de América Latina o Estados Unidos, resultante del mencionado clivaje ideológico.
5. Colombia necesita del respaldo regional para manejar temáticas estratégicas: política antidrogas, flujos migratorios, protección de la biodiversidad, desarrollo de infraestructura; así mismo Unasur permite participar en diversas instancias de cooperación técnica y agendas sectoriales que resultan necesarias para la defensa de los intereses del país.
6. Unasur es una instancia de interlocución estratégica con actores extrarregionales en el actual contexto multipolar y de negociaciones interregionales. Como señala

11 El clivaje izquierda/derecha hace referencia al debate ideológico de categorías *setentistas* de una izquierda con una postura antiestadounidense, nacionalista, antiglobalización y reedificadora del Estado y una derecha asociada al mercado, la fractura social y la aceptación de las desigualdades, la apertura económica y los estrechos vínculos con Washington (Pérez Llana, 2008).

Tokatlian (2018): “Por esencia Colombia hace parte de Suramérica y requiere de ella tanto en clave geopolítica como geoecológica”.

7. Unasur puede favorecer la superación de la concepción de Colombia como país problema, y convertirse en escenario para la proyección del país como referente en ámbitos de seguridad, defensa y justicia transicional, a partir de las lecciones del posconflicto.
8. Esperar que desde la plataforma de diálogo político que ofrece Unasur se resuelva la crisis regional generada por la situación de Venezuela, es desconocer un grave y estructural problema de gobernanza global que afecta a todos los organismos internacionales que requieren del consenso para adoptar decisiones, lo cual constituye uno de los principales retos que debe asumir la comunidad internacional en un mundo irreversiblemente globalizado que requiere cada vez más regímenes de interdependencia; por tanto, utilizar el argumento de la ineffectividad de Unasur para resolver la crisis de Venezuela como argumento principal para el retiro es desconocer dicha realidad y llevar al país a un riesgoso aislamiento regional.

Un asunto clave es la referencia a lo influenciada que ha estado la construcción de la política exterior colombiana, de la particular relación con Estados Unidos y de cómo esta relación ha sido vista, en muchas ocasiones, con resquemor por parte los vecinos que ven la cercanía de Colombia con Estados Unidos como una amenaza dado que se observa a Co-

lombia como plataforma para que este último despliegue sus intereses sobre la región (Bernal & Tickner, 2017).

En la construcción del imaginario de política exterior de Colombia es indispensable anotar cómo el pro americanismo ha sido un protagonista de primer orden desde la misma suscripción del Tratado Urrutia – Thomson, que al restablecer las relaciones entre los dos países los acerca de tal manera que se funda el denominado *respice polum* como mirada particular de Colombia hacia ese país que empieza a ser visto como el referente político y económico (Bernal & Tickner, 2017).

No obstante, también debe anotarse que esa relación no ha sido siempre la misma ya que, como cualquier política exterior, la misma ha sido objeto de diferentes influencias provenientes de los cambios que acontecen en el ámbito internacional, los cuales terminan afectando positiva o negativamente a la política exterior. Por ello también debe mencionarse el denominado *respice similia* que implica un acercamiento con países del entorno que tienen grados de desarrollo más parecidos a los de Colombia, no obstante, dicho cambio no implicó una ruptura con Estados Unidos, sino un acercamiento en algunos temas de interés con el entorno regional (Bernal & Tickner, 2017).

Ahora bien, el presidente electo Iván Duque ha manifestado su intención de retirar a Colombia de Unasur debido a la incapacidad de este organismo de impulsar consensos regionales en torno a problemáticas complejas como la situación de Venezuela, así como por problemas internos de la organización en su funcionamiento operativo. El caso de Venezuela ejemplifica con claridad el exceso de

ideologización y la manera como esta puede terminar por afectar los esquemas de concertación y/o cooperación y, lo que es más grave, no proponer soluciones efectivas para un país que urge de ayuda, ya que sus problemas incluso han terminado por afectar a toda la región y, en especial, a Colombia que ha visto superada su capacidad institucional para dar una respuesta adecuada a los altos flujos migratorios de ciudadanos venezolanos, que salen de su país en busca de soluciones para satisfacer necesidades básicas que, por ahora, no encuentran en Venezuela.

Asimismo, resulta pertinente señalar que la ineffectividad de Unasur frente a la problemática de Venezuela no es un tema exclusivo de este organismo. Lo evidente es que hay una grave falencia de toda la comunidad internacional, expresada en una incapacidad de gobernanza global para atender, de manera oportuna y adecuada, rupturas de la institucionalidad democrática o violaciones sistemáticas de derechos humanos, que dejan ver tensiones complejas de resolver donde los debates, en torno a posibles soluciones, apenas empiezan y están lamentablemente todavía lejos de dar respuestas; es el caso del antagonismo, si es que existe, entre soberanía y el principio de no injerencia en asuntos internos de una parte, frente a la necesidad de intervenir para apoyar a los ciudadanos o restaurar la democracia, por otra.

Como puede apreciarse, el problema es más complejo y desborda a organismos como Unasur, por tanto, la salida del esquema no solo no resuelve el problema, sino que termina, por una parte, favoreciendo la crisis en Venezuela debido al no pronunciamiento de una institución que podría llegar a cooperar por

su cercanía con el gobierno de Venezuela y, de otra, dejando a Colombia aislada y sin la posibilidad de aportar con posibles soluciones a un problema que le afecta directa y severamente.

Lo anterior reitera la tesis central de este documento en torno a establecer cuáles son las posibilidades reales de desarrollo permitiendo así saber qué logros y resultados pueden adjudicarse a este esquema y qué no, evitando decepciones políticas y económicas que sobrevendrían al no lograrse los resultados esperados. Por ello tampoco podría calificarse como acertada la posible decisión de salirse de Unasur dado que, en este caso, el aislamiento estaría lejos de solucionar los problemas del comercio intrarregional, pues el mismo no es un asunto que pueda resolverse en el ámbito suramericano, desconociendo adicionalmente el escenario real donde este asunto sí se puede resolver que es la CAN.

Finalmente, podría señalarse que es útil definir un nuevo imaginario de la política exterior de Colombia que, conforme a un mundo globalizado, permita que el país se desempeñe en los esquemas de integración regional, regionalismo y regionalización sabiendo exactamente qué esperar de cada uno de ellos a fin de potenciar su participación sin generar reacciones adversas de los vecinos y la opinión pública, ni respuestas inadecuadas ante posibles e inevitables desacuerdos.

De este breve análisis puede concluirse que la eventual decisión del nuevo gobierno de Colombia de salirse de Unasur al calificarla como “caja de resonancia de Venezuela”, resulta completamente errónea ya que plantearía un escenario de aislamiento poco conveniente para el país dado que dejaría al Estado co-

lombiano sin la plataforma para realizar sus propuestas frente a posibles soluciones a las problemáticas comunes y enviaría el mensaje a los vecinos de una Colombia que no está dispuesta a cooperar y concertar con los países de la región si el gobierno de turno así lo prefiere, lo cual sería una nueva muestra de un país errático en la definición de su política exterior en clave regional, como lo fue en la primera década de este siglo.

4. REFLEXIONES FINALES

Al no ser Unasur técnicamente un esquema de integración, sino un tipo de regionalismo que enfatiza, desde su creación, la dimensión del diálogo y la concertación política, lo cual no quiere decir que dicha organización regional pierda relevancia, por el contrario, el bloque suramericano puede jugar un rol estratégico en la promoción de la integración regional a partir de la reactivación y profundización de compromisos adquiridos que posibilitarían nuevos escenarios de cohesión regional o *regionalidad*, favorables para el avance de instancias de integración.

Ver al futuro también implica hacer evidente la posibilidad de superar anacrónicas diferencias ideológicas que alejan las posibilidades de avance o tornan artificiales los acuerdos cuando los mismos se sustentan en la afinidad política de los gobiernos de turno (Cardona Cardona, 2008). Como lo señala Sanahuja (2008), la variable ideológica se destaca en el ámbito suramericano dado que las distintas visiones políticas del proceso, particularmente la impuesta por Venezuela y Brasil, se encuentran acompañadas con el nivel de disputa ideológica,

lo cual no puede obviarse, pero tampoco puede ser el foco central del proceso de acercamiento.

Por otra parte, también debe señalarse, a manera de conclusión parcial, que los esquemas de integración, como se ha mencionado, deben incorporar la variable económica, para permitir que a futuro se logre dar cohesión a la cooperación y a la concertación política, social y cultural (Cimadamore, 2010); es por ello que Unasur, al no integrar esta variable no puede catalogarse como un proceso de integración regional, sin embargo, ello no quiere decir que la variable no esté presente, dado que el mismo Tratado Constitutivo reconoce en el Mercosur y la CAN la existencia de esa base para la consecución de los objetivos y metas económicas.

La claridad debe darse en torno a que esos objetivos deben ser atribuibles, de manera exclusiva, a esos dos procesos de integración que sí se pueden catalogar como tales y no a Unasur que como esquema de cooperación y concertación, ha sido creada para otros asuntos, reconociendo que el aporte económico se encuentra en la CAN y el Mercosur (Montero González, 2013).

Así las cosas, es indispensable anotar que el proceso de reingeniería que viene sufriendo la CAN, así como las transformaciones del Mercosur, están obligadas a redefinir unas metas y objetivos claros en los aspectos económicos y comerciales ya que las mismas, en especial en el caso andino, se han diluido en el marco de las negociaciones con terceros con miras a la suscripción de nuevos acuerdos o tratados de libre comercio, los cuales han socavado la normativa comunitaria (Montero González, 2013).

Ello exige la reinención de dichos procesos para que los mismos no se conviertan en un

obstáculo que les impida a los países miembros la apertura y consolidación de nuevos mercados, pero tampoco el abandono de los mismos ya que el comercio intracomunitario sigue siendo de vital importancia para los países miembros, entre otras cosas por ser el destino de buena parte del valor agregado que generan los aparatos productivos de estos países.

Colombia debe comprender que ha sido un país problema para la región: ha obstaculizado en el pasado los propósitos de unidad regional a partir de instancias como el Plan Colombia y los efectos regionales del conflicto armado. Superar la caracterización –imagen– de país problema implica apoyar espacios de cohesión regional, y Colombia debe aceptar que es corresponsable de la crisis de Unasur y asumir, en consecuencia, una actitud constructiva y no destructiva frente al bloque.

La ineffectividad regional frente a la problemática de Venezuela no es un tema de exclusiva responsabilidad de Unasur, es un tema de responsabilidad compartida, pero se ha responsabilizado específicamente a Unasur por sus antecedentes de escenario de diálogo exitoso, lo cual oculta que el tema de Venezuela requiere una concertación permanente y no transitoria, respaldada en diversos escenarios y no solo en el ámbito suramericano.

La organización suramericana al cumplir una década de existencia exhibe fortalezas estratégicas y ha cosechado logros verificables. La ausencia de la variable económica en Unasur no es accidental, es intencional ya que si Unasur no tiene una dimensión comercial, no es porque hay consenso en que no es una agenda necesaria para la integración, sino

porque no hay consenso en cómo encararla regionalmente, lo cual plantea el fracaso de la creación de un bloque comercial suramericano (Giacalone, 2016).

Unasur evidencia un desgaste de su función de consenso político, evidenciando un regionalismo en tensión, pero esto no significa la inminencia de un *sudamexit*, siempre y cuando el bloque retome la senda de mínimos comunes que le ayuden a reactivar la dimensión política que permitió su creación. Se requiere de incentivos en términos de la generación de bienes públicos regionales y proyectos consistentes de largo plazo que le den credibilidad y estabilidad a la operatividad del bloque regional.

Unasur es un esquema regional que pueden promover dinámicas de integración, pero no es una instancia de integración, su actual naturaleza es de concertación y cooperación y responde al patrón del multilateralismo latinoamericano señalado por Legler, por lo cual el balance del esquema suramericano debe atender a estas condiciones y no sobredimensionar el alcance de este organismo. Unasur es un punto de llegada y no de partida, su construcción continua.

REFERENCIAS

- Ardila, M. (2012a). 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?* (1a ed., pp. 643-658). Colombia: Fundación Konrad Adenauer.
- Ardila, M. (2012b). Potencia regional secundaria en definición: Colombia entre Sur y Centroamérica. *Papel Político*, 17(1), 293-319.

- Bernal, J. L., & Tickner, A. (2017). Imaginario de política exterior y proamericanismo en Colombia. En A. Tickner & S. Bitar (Eds.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp. 3-38). Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales.
- Briceño Ruiz, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales - Universidad de Chile*, 45(175), 9-39.
- Briceño Ruiz, J. (2016). Hegemonía, poshegemonía, neoliberalismo y posliberalismo en los debates sobre el regionalismo en América Latina. En *¿Nuevo multilateralismo en América Latina? Concepciones y actores en pugna*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Briceño Ruiz, J. (2018). *Las teorías de la integración regional más allá del eurocentrismo*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia – Centro de Pensamiento Global.
- Cardona Cardona, D. (2008). El ABC del UNASUR: Doce preguntas y respuestas. *Revista de la integración: la construcción de la integración suramericana*, 19-30.
- Cimadamore, A. (2010). Diseño y viabilidad de la integración sudamericana. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 9(1), 39-51.
- Fortuna Biato, M. (2007). ¿Qué está haciendo Brasil por la gobernabilidad global? Desafíos del multilateralismo afirmativo. *Nueva Sociedad*, (210), 17-27.
- Gardini, G. L. (2010). Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional. *Relaciones Internacionales*, 15, 11-31.
- Gardini, G. L. (2013). The added value of the Pacific Alliance and 'modular regionalism' in Latin America. *International Affairs at LSE*. Recuperado de <http://blogs.lse.ac.uk/ideas/2013/06/the-added-value-of-the-pacific-alliance-and-modular-regionalism-in-latin-america/>
- Hettne, B. (2002). El nuevo regionalismo y el retorno a lo político. *Comercio Exterior*, 52(11), 954-965.
- Legler, T. (2010). El perfil del multilateralismo latinoamericano. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10(3), 2-5.
- Legler, T. (2011). De la afirmación de la autonomía a la gobernanza autónoma: el reto de América Latina y el Caribe. En F. Rojas Aravena (Ed.), *Multilateralismo vs. soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (1a ed., pp. 22-47). Buenos Aires, Argentina: Teseo; FLACSO.
- Malamud, A. (2011). A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society*, 53(3), 1-24.
- Malamud, A. (2018). Crisis del multilateralismo y crisis de la integración: perspectivas latinoamericanas y europeas. Presentado en Conferencia Inagural, Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia – Centro de Pensamiento Global.
- Malamud, A., & Gardini, G. L. (2012). Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47(1), 116-133.
- Montero González, P. (2013). El parlamento suramericano: Una posibilidad real o un discurso demagógico. En J. Roy (Ed.), *Después de Santiago: Integración Regional y Relaciones Unión Europea-América Latina*. Miami: Miami-Florida European Union Center/ Jean Monnet Chair. Recuperado de http://aei.pitt.edu/43449/1/santiago-roy_130515_EU_Center_web.pdf
- Nolte, D., & Mijares, V. M. (2018, abril 23). La crisis de Unasur y la deconstrucción de Sudamérica. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/la-crisis-de-unasur-y-la-deconstruccion-de-sudamerica-articulo-751730>

- Ortiz Morales, C. (2016). Regionalismo y multilateralismo latinoamericanos. Aportes de Colombia y Chile en la Alianza del Pacífico. En M. Ardila (Ed.), *¿Nuevo multilateralismo en América Latina? Concepciones y actores en pugna* (pp. 257-287). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ortiz Morales, C. (2017). La Alianza del Pacífico como actor regional: factores de éxito para la cohesión regional hacia la proyección internacional. *Desafíos*, 29(1), 49-77. <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.4885>.
- Ortiz Morales, C. (2018). Informe sub grupo 4.1: Marco multilateral para las negociaciones de integración de ALC. GRIDALE.
- Pérez Llana, C. (2008). Modelos políticos internos y alianzas externas. En R. Lagos (Ed.), *América Latina: ¿integración o fragmentación?* (pp. 51-88). Buenos Aires: Edhasa.
- Sanahuja, J. A. (2008). La integración regional, los proyectos bolivarianos y la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR). En *La Revolución Bolivariana*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa, Cuaderno de Estrategia n.º 139.
- Sanahuja, J. A. (2013). Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 101, 27-54.
- Tokatlian, J. (2012). Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate. *Desarrollo Económico*, 51(204), 475-492.
- Unasur. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (2011).

Acciones estratégicas de Marca Colombia en torno a la inversión extranjera directa durante los años 2010 al 2015

Robert Ojeda Pérez*
Mónica Liliana Perea Rodríguez**
Angie Vanessa Puerto Núñez***

RESUMEN

La presente investigación tiene como objetivo identificar las acciones estratégicas de Marca Colombia en torno a la inversión extranjera directa durante el período 2010-2015, por medio de un enfoque metodológico mixto –cualitativo y cuantitativo– en conjunto con análisis documental y de estadística descriptiva. Para

así establecer si el Estado colombiano cuenta con decretos, entidades y programas que incentiven a los extranjeros a invertir en el país, al igual que señalar si la propuesta de Marca País que ha desarrollado puntos positivos en el indicador de *Country Brand*, ha generado desde el *marketing* territorial fluctuaciones en la IED.

Palabras clave: inversión extranjera directa, Marca Colombia, *Country Brand Index*

* Doctor en educación y sociedad. Profesor tiempo completo Universidad de La Salle, Bogotá (Colombia). Facultad de Economía y Ciencias Sociales, Programa de Negocios y Relaciones Internacionales. [robert.rojeda@gmail.com], [https://orcid.org/0000-0002-1227-7854]

** Estudiante de negocios y relaciones internacionales, Universidad de La Salle, Bogotá, (Colombia). [mperea52@unisalle.edu.co], [https://orcid.org/0000-0001-6465-9320]

*** Estudiante de negocios y relaciones internacionales, Universidad de La Salle, Bogotá, (Colombia). [apuerto72@unisalle.edu.co], [https://orcid.org/0000-0002-7210-3397]

Recibido: 19 de febrero de 2018 / Modificado: 15 de mayo de 2018 / Aceptado: 11 de septiembre de 2018

Para citar este artículo:

Ojeda Pérez, R.; Perea Rodríguez, M. L. y Puerto Núñez, A. V. (2019). Acciones estratégicas de Marca Colombia en torno a la inversión extranjera directa durante los años 2010 al 2015. *OASIS*, 29, 223-235

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.11>

Strategic actions of brand Colombia regarding foreign direct investment during the years 2010 to 2015

ABSTRACT

The objective of this research is to identify the strategic actions of Marca Colombia regarding Foreign Direct Investment during the period 2010-2015, through a mixed methodological approach -qualitative and quantitative-, together with documentary analysis and descriptive statistics. In this way, we establish whether the Colombian State has decrees, entities, and programs that encourage foreigners to invest in the country, and whether the proposal of the Country Brand, which has been rising in the Country Brand indicator, has generated fluctuations in FDI from the point of view of territory-based marketing.

Key words: Foreign Direct Investment, Brand Colombia, Country Brand Index

INTRODUCCIÓN

Desde la década de los 90 Colombia inició la realización de reformas de corte neoliberal dentro de las cuales se destacan: “liberalización de importaciones –reducción de aranceles y eliminación de cuotas–, liberalización del mercado cambiario, liberalización de la cuenta de capitales –endeudamiento e inversión extranjera directa–, independencia del Banco de la República, descentralización fiscal, reformas tributarias, laboral, privatizaciones y concesiones” (Ramírez & Núñez, 1999, p. 10).

Siguiendo esta tendencia, los países latinoamericanos –en mayor proporción– han tenido una creciente tendencia a la atracción de este tipo de inversión, para ello han reestructurado sus políticas económicas y creado estrategias como Marca País, con el objetivo de tener un clima propicio para la IED.

A partir del 2004 se instauró la primera Marca Colombia en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, bajo el sello de “Colombia es pasión” como una estrategia gubernamental, cuyo objetivo principal fue dirigido “al público internacional, para atraer inversión extranjera y turismo al país, más que una campaña de publicidad” (Segovia & Salazar, 2009, p. 47).

Desde el 2010 comenzó el gobierno de Juan Manuel Santos, cuya principal diferencia de los mandatos de sus antecesores radicó en exponer a Colombia no como un país problema que necesitaba la ayuda internacional, sino como un territorio competitivo en el sistema internacional por su progresivo crecimiento económico (Pastrana & Vera, 2012).

Es por ello que en el 2011, la transición de Marca País de “Colombia es Pasión” a “La respuesta es Colombia”, conllevó no solo un cambio en el diseño sino también en los objetivos y estrategias implementadas por la misma. El modelo estratégico de comunicación que enmarcó la nueva Marca Colombia comprende cuatro variables: “inversión, turismo, exportaciones y cultura” (Arango, 2009, p. 15), que ofrecen beneficios tanto funcionales como experimentales.

El desarrollo de “La respuesta es Colombia”, se basó en generar soluciones estratégicas y competitivas para los escenarios globales (Jiménez, 2009), es por ello que esta nueva

estrategia es parte funcional del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y de la Presidencia de la República (Oficina Marca País Colombia, 2013).

Además de ello, en conjunto con el surgimiento de las marcas país, está el *Country Brand Index*, indicador que analiza 118 marcas país a nivel mundial y en Latinoamérica. Dicho indicador clasifica estas marcas teniendo en cuenta variables como: industria, cultura, desarrollo económico, calidad de vida y políticas públicas (Future Brand, 2013).

MARCO TEÓRICO

El presente artículo se desarrolla bajo tres corrientes teóricas y enfoques fundamentales que contienen conceptos clave para el análisis del tema a presentar. La primera, es la teoría de la interdependencia compleja, la cual presenta su sustento teórico partiendo de la década de los 70, en la que el proceso de globalización y las dinámicas mundiales comenzaron a ser un fenómeno de estudio para la academia de las relaciones internacionales, donde la teoría de la interdependencia planteó el análisis acerca de las redes de conexiones basadas en múltiples relaciones de un continente con otro (Keohane & Nye, 2000).

Un concepto clave que contribuye al entendimiento de la anterior teoría es la globalización, entendida como una interdependencia constante de los múltiples actores del sistema internacional y la estructura económica capitalista de mercados. En otras palabras, es el comercio exterior y la cooperación convertida en una pieza clave para el desarrollo y creci-

miento de la producción económica nacional (Reina, 2005).

En una segunda instancia se encuentra el enfoque del *marketing* territorial que visualiza al Estado, a nivel mundial, como un actor generador de tratados e interacciones económicas que permiten la diferenciación del territorio dentro de la esfera internacional de competitividad. En este sentido, el *marketing* territorial es considerado como “el estudio, investigación, valorización y promoción del territorio con el objetivo de sostener y estimular el desarrollo local” (Pnud, 2016, p. 3) (Aranda y Combariza, 2007).

De acuerdo con López, E. Antonio (s.f.) define al *marketing* territorial como un modelo o plan orientado a crear acciones para promover la economía de un territorio y que tiene relevancia en la elaboración de estrategias de desarrollo local, que tiene como principales objetivos, la transformación de los sistemas productivos locales, el incremento de la producción, la generación de empleo y la mejora en la calidad de vida de la población (Silva & Sandoval, 2005).

Dicho enfoque se encuentra ligado directamente con la concepción de marca país, entendida como “la estrategia de posicionamiento de un país en particular que se enmarca en el objetivo de capitalizar el origen de los productos, las empresas y las personas en los mercados globales” (Echeverri, 2009, p. 53).

En tercer lugar, el comercio internacional conlleva al estudio de los flujos de exportación e importación hacia los mercados globales, haciendo parte de esto la inversión extranjera directa —IED—, enfoque en el cual el capital y las

estrategias de desarrollo nacional generan un “nivel de recaudo de los impuestos, afluencias de divisas y transferencia de tecnología y conocimiento” (Agosín, 1996, p. 199).

El Régimen General de Inversiones de capital exterior en Colombia y de capital colombiano en el extranjero, que se encuentra consagrado en el Decreto 2080 de 2000, establece que la inversión extranjera es aquella inversión de “capital del exterior en territorio colombiano incluidas las zonas francas colombianas, por parte de personas no residentes en Colombia” (Decreto 2080, 2000, art. 1).

Finalmente, dichos enfoques, teorías y conceptos forman el pilar de la investigación dado que brindan una perspectiva soportada en la metodología de caso de estudio sobre la Marca Colombia.

METODOLOGÍA

En términos metodológicos la presente investigación científica se desarrolló bajo un enfoque mixto –cualitativo y cuantitativo– de tipo descriptivo, en el que se parte de unos referentes teóricos para obtener una caracterización y descripción del caso de estudio, que en este caso es identificar las acciones estratégicas de Marca Colombia en torno de la IED. Las técnicas de estudio fueron con base en estadística descriptiva y análisis documental para determinar las políticas internas de regulación a las inversiones, las tácticas emitidas por Marca Colombia, la variación porcentual en la IED en Colombia y posicionamiento de Marca Colombia respecto al *Country Brand Index* durante el período 2010 al 2015.

Las categorías que orientaron la investigación, fueron dadas a áreas de conocimientos relacionadas con las ciencias sociales, las relaciones internacionales, economía y los negocios internacionales, en las que segmentamos tres conceptos específicos: la inversión extranjera directa –IED–, la teoría de interdependencia compleja, el *marketing* territorial y el concepto de Marca País.

RESULTADOS

Los resultados producto de la investigación se clasifican en tres temas, el primero aborda los principales acercamientos e incentivos en el área legal en Colombia para la IED, el segundo tema se enfoca en resaltar las acciones específicas de Marca Colombia a modo de contrastar las fluctuaciones en dichas inversiones; y en tercer lugar, análisis del *Country Brand* –indicador que posiciona las marcas países– junto con una comparación entre la posición de Marca Colombia en el *Country Brand Index* y la variación porcentual de la IED durante el período 2010 al 2015.

ACERCAMIENTO LEGAL A LA IED EN COLOMBIA

El tema de la IED ha desempeñado un rol importante dentro de la construcción de la economía de un país, generando que cada Estado cuente con su propia legislación, conforme con los tratados o acuerdos internacionales de los cuales hace parte.

En la actualidad, las inversiones por parte de capital extranjero en el territorio nacional se

realizan en el marco del Régimen General de Inversiones de capital exterior en Colombia y de capital colombiano en el extranjero, en el que se entiende por IED en Colombia a toda transacción internacional que cumple con alguna de las seis características recopiladas en el Decreto 2080. La primera hace referencia a la compra de acciones, la segunda es sobre la adquisición de derechos o participaciones en negocios fiduciarios en sociedades registradas ante la Superintendencia Financiera de Colombia, una tercera característica aborda la obtención de inmuebles directamente o por medio de la adquisición de proyectos de construcción, la cuarta se refiere a los contratos que realice el inversionista relacionados con aportes para la concesión, servicios administrativos, licencias o transferencia tecnológica, la quinta son las inversiones en sucursales locales y la última característica sugiere que se considera IED a las inversiones en fondos de capital privado (Decreto 2080, 2000).

Sin embargo, todo aquel inversionista extranjero que quiere hacer una transferencia de capital directamente en Colombia, no solo se debe ceñir a lo estipulado en el Régimen General de Inversiones de capital exterior en Colombia, sino también debe tener en cuenta “los tratados comerciales con varios países, acuerdos bilaterales de inversión y acuerdos internacionales” (Simco, 2008) como los convenidos con la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones –Miga– y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencia Relativas a las Inversiones –Icsid–.

Asimismo, en 1994, durante el gobierno de César Gaviria se ratificó el tratado entre Colombia y la Agencia Multilateral de Garantía

de Inversiones –Miga–, con el fin de generar una protección a las inversiones provenientes del exterior de los riesgos que no están directamente relacionados con el comercio como: “disturbios y guerras civiles, inconvertibilidad de divisas y expropiación discriminatoria” (Mincit, s.f.) que se evidencian en los países emergentes. Esta organización respalda las inversiones desde la etapa inicial, realizando investigaciones para dar información sobre las coyunturas sociales y políticas de los países emergentes que hacen parte de este convenio (Proexport, 2011).

En cuanto al Centro Internacional de Arreglo de Diferencia Relativas a las Inversiones –Icsid–, Colombia ratificó su anexo el 14 de agosto de 1997, mediante un convenio constitutivo que permite al país recurrir a esta entidad en caso de que requiera una conciliación o arbitramento internacional, en cuanto a dirimir altercados entre el gobierno receptor y los inversionistas provenientes de otros países (Mintic, s.f.).

Siguiendo esta línea de garantías para los inversionistas, uno de los mayores beneficios jurídicos que ofrece Colombia a aquellos que desean realizar algún tipo de IED en el país, está concentrado en la Ley 963 de 2005 o también denominada Ley de Estabilidad Jurídica, en la cual se instituyen los contratos de estabilidad jurídica que tienen como principal objetivo brindar un blindaje en el plano político que permite garantizar que, en caso de que se realicen alteraciones en el texto o un cambio de interpretación de una norma o ley que afecte directamente al inversionista, tanto nacional como extranjero, los inversionistas tienen derecho a que se aplique la norma o ley que estaba

vigente en el momento que firmaron el contrato. Pueden hacer parte de esta Ley aquellos que realizan inversiones extranjeras de forma directa y cuyo monto supera la suma de siete mil quinientos salarios mínimos legales mensuales vigentes, es decir, la Ley no ampara la inversión extranjera indirecta como inversión de portafolio (Ley 963, 2005).

El fortalecimiento de las normas y/o leyes para incentivar la IED en el país, se ha complementado con estrategias de *marketing* territorial, como lo es Marca Colombia, iniciativa que busca resaltar los aspectos positivos internos del país, por medio de una imagen, logo y publicidad, para la diferenciación a nivel internacional, tal como se presentan en el siguiente enunciado.

MARCA COLOMBIA: LA RESPUESTA ES COLOMBIA Y LA IED

Marca Colombia es un claro ejemplo de la materialización del concepto teórico de *marketing* territorial, dado las estrategias implementadas que se basan en promover el ingreso de capitales, a través del posicionamiento de su imagen a nivel internacional.

Desde el 2010, Marca Colombia y Proexport –agencia gubernamental encargada de promover las exportaciones colombianas, el turismo internacional y la inversión extranjera– trabajan en conjunto para fomentar el crecimiento del área económica y de negocios del país; dichas entidades renovaron sus alianzas para generar soluciones estratégicas y de competitividad para los escenarios globales (Jiménez, 2009), apoyadas por el Ministerio

de Comercio, Industria y Turismo de la Presidencia de la República (Oficina Marca País Colombia, 2013).

Las cooperaciones con estas entidades gubernamentales, en colaboración con los incentivos legales, contribuyeron a que en el 2010 el total del flujo de IED en Colombia fuera de 6.430 USD millones aumentando 1.918 USD en comparación con el 2009 (Banco de la República, 2017). Los sectores de la economía que recibieron una mayor inversión en Colombia fueron: el sector petrolero que aportó el 41,37%, sector de minas y canteras con un 29,88% y el sector de servicios financieros y empresariales aportó el 18,10% a la balanza de pagos de IED en Colombia (Proexport 2, 2011). Sin embargo, Marca Colombia no solo se ha enfocado en posicionar al país en la esfera internacional, sino también en promover la cooperación entre empresas privadas y aliados, mediante proyectos como “Somos parte de la respuesta”, que generó el reconocimiento mundial de los talentos nacionales apoyados por la marca (Andi, 2016, p. 12).

Asimismo, Marca Colombia creó alianzas a nivel nacional e internacional, actualmente son “400 aliados entre empresas y personalidades” (Córdoba, 2014, p. 27); una de estas alianzas es la realizada con la Superintendencia de Industria y Comercio, con quien ha desarrollado la implementación de las variaciones del logo Marca Colombia en productos de “turismo, artesanías, pueblos patrimonio o de denominación de origen” (Córdoba, 2014, p. 29). Otras alianzas han sido con el Instituto Caro y Cuervo, Coca-Cola, LAN, Claro, SAB Miller, Adidas y Pacific Rubiales, junto

con convenios nacionales con: Caracol TV, Avianca, Federación Colombiana de Fútbol (Arango, 2009).

En conjunto, instituciones gubernamentales que apoyan esta estrategia son: “el Ministerio de Hacienda, la Cancillería, la Alianza del Pacífico, el Banco de Comercio Exterior de Colombia –Bancoldex– y el Fondo Nacional de Turismo –Fontur–” (Córdoba, 2014, p. 35), que aportan capital para lograr los objetivos de la Marca Colombia, apuntando a la unificación de la imagen en el exterior.

Por su parte, en el 2011 la IED en Colombia vivió un gran auge, aumentando en un 127,80% con respecto al año anterior, con un monto total de 14.648 USD millones (Banco de la República, 2017), cifra dentro de la cual las inversiones, por parte de España, representan el 26,7%, seguido de Panamá con un 20,2% y Estados Unidos con un 8,3%. En tanto, entre los sectores que tuvieron mayor participación de IED en Colombia se destacan: el sector petrolero con el 38%, minas y canteras con el 19% y transporte de alimentos y comunicaciones con el 15% (Proexport, 2011).

En el 2012, fue un período clave para la estructuración de acuerdos encaminados a proteger y promover las inversiones con el objetivo de incrementar el volumen de inversión externa, el Bilateral Investment Treaty –BIT– fue un acuerdo para la promoción y protección de inversiones, desde una seguridad jurídica hasta garantías a los inversionistas por medio de cláusulas de tratamiento justo y equitativo a las inversiones extranjeras en el país receptor (Procolombia, 2015).

La IED, según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en el 2012 alcanzó USD

15.823 millones en inversión extranjera directa, la cifra más alta de la historia económica de Colombia, además, “la IED que llegó al sector manufacturero creció 159%, que creció a USD 2.049 millones” (Banco de la República, 2017).

Asimismo, el papel de Marca Colombia y de Procolombia presentó un informe que con la gestión del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se creó el Programa de Transformación Productiva –PTP– política de alianza entre lo público y lo privado para fomentar la productividad y la competitividad de 16 sectores de clase mundial. “Según cifras del Dane, la productividad de estos sectores creció entre enero y junio de 2012 en un 4,5%, mientras que el crecimiento de la industria manufacturera en el mismo período fue de 1,0%” (Procolombia, 2015).

La Marca Colombia, identificada con el eslogan “La respuesta es Colombia”, se ha caracterizado por hacer presencia en eventos que brindan gran visibilidad, muestra de ello radica en que el 12 de septiembre de 2012, se realizó el lanzamiento oficial de la nueva imagen de la Marca País en el marco del partido Colombia-Uruguay. Asimismo, una estrategia de alto impacto elaborada por Marca Colombia fue su presencia en la Subasta de Experiencias Únicas en Times Square, en Nueva York, evento que reúne a marcas reconocidas, donde Colombia presentó su cultura a través del cantante Fonseca, la marca Juan Valdez y las flores colombianas. Este evento se considera que generó 69 millones de dólares en presencia gratuita en medios (Colombia, 2013).

Por su parte, en el 2013 las relaciones bilaterales en Colombia incrementaron sus acuerdos internacionales para el incremento

de los flujos de inversión con “España (2007), Suiza (2009), Perú (2010), China (2012) e India (2012). Negociados y firmados dos, uno con Japón y otro con Reino Unido” (Banco de la República, 2017). Además, en el 2013 entró en vigencia el Plan Estratégico Sectorial –PES–, proyecto que busca canalizar flujos de capital y la Inversión Extranjera Directa. Presentando la IED un total de 16.211 millones USD, en donde Colombia recibía el 100% de las mismas (Pro-Colombia, 2015).

La Marca Colombia en ese año presentó los avances del sector automotriz. La industria automotriz colombiana se posicionó como la cuarta en América Latina y generaba aproximadamente 24.783 empleos directos. Según cifras oficiales de Proexport, “en la producción de motocicletas Colombia ocupa el segundo lugar en Latinoamérica después de Brasil, con una fabricación anual de 515.000 motos, el sector aporta un 4% del PIB industrial del país” (Proexport, 2017). Por lo que entre los años 2013 y el 2014, el valor de la marca incrementó un 32% en concepto de bienes y servicios, turismo, talento e inversiones (Future Brand, 2013).

El 2014, fue un período de crecimiento a la demanda interna colombiana, generando que la IED tuviera valor total de USD 16.325 millones, el sector petrolero obtuvo el 28,98%, el de manufacturas el 17,33% y de servicios financieros y empresariales el 15,17% (Pro-Colombia, 2015). Los destinos de la IED, fueron enfocados en los servicios petroleros, hotelería y turismo, software, tecnologías de la información y *call-centers*. Asimismo, Colombia

impulsó el sector de manufacturas por medio de oportunidades en áreas “biotecnología, cosméticos y productos de aseo, materiales de construcción y en moda” (Proexport, 2017).

Finalmente, 2015 fue un año, en el segundo gobierno de Juan Manuel Santos, en el que hubo inversiones a gran escala en diferentes áreas infraestructurales, energética, refinerías y sociales. Dichos proyectos fueron ubicados en Medellín, autopistas de Antioquia, Cartagena, Valle del Cauca y Bucaramanga; afirmando que “Colombia es una de las economías emergentes más atractivas para la inversión extranjera, de acuerdo con la firma consultora Oxford Business Group” (Colombia, 2017).

El 2015, cerró la IED con un monto de USD 12.108 millones, en donde el 25,3% de las inversiones pertenecían al sector petrolero, el 19,9% a las manufacturas y el 17,4% a servicios financieros y empresariales (Pro-Colombia, 2015).

Por otra parte, resulta de gran relevancia mencionar los resultados que ha tenido la Marca Colombia durante este período, según el indicador: *Country Brand Index*, que clasifica la posición de marcas país a nivel mundial, analizando 110 países en factores como: gobernanza, clima de inversión, calidad de vida, cultura y turismo (Future Brand, 2013), en este sentido las marcas país que se destaquen más en estos factores analizados, tendrán las primeras posiciones dentro del *ranking*. Marca Colombia en el 2010 ocupó el puesto 85, en el 2011 el 89, en 2012-2013 el 85 y en el 2014-2015 el 63.

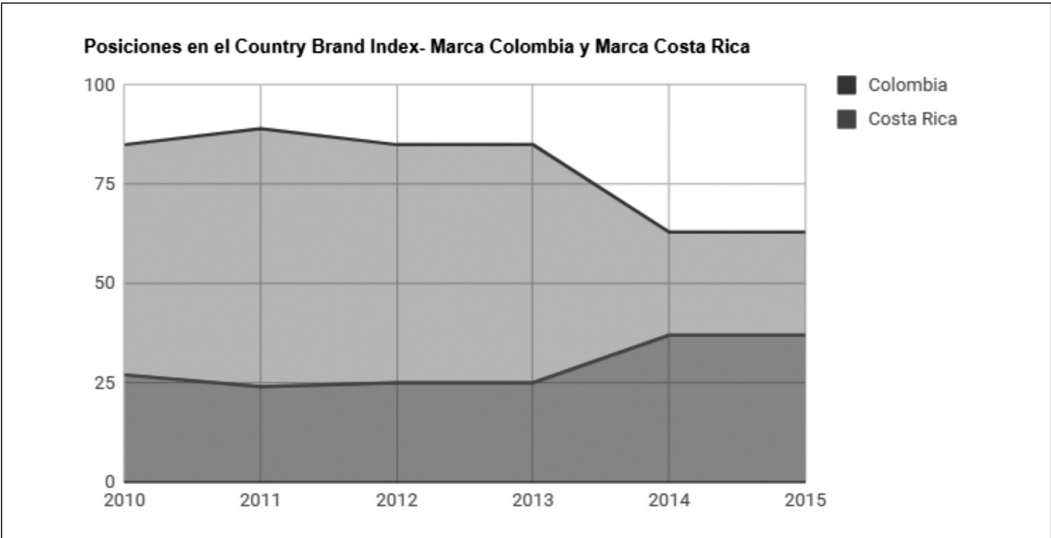
Tabla 1
Comparación de la posición en el Country Brand Index de marca y la variación porcentual de la IED, 2010-2015

Año	Variación de posición en el Country Brand Index	Variación porcentual de IED en Colombia (%)
2010	2	-19,98%
2011	-4	127,80%
2012	+4	8,02%
2013	Estable	2,43%
2014	+22	0,71%
2015	Estable	-25,83%

Elaboración propia. Datos Procolombia (2015) & Future Brand (2013).

En la anterior Tabla se observa que la IED y la Marca Colombia, no tienen una relación directamente proporcional. Sin embargo, es destacable que en el período 2011-2012, cuando se presentó el cambio estructural de la Marca Colombia, se evidenció un aumento significativo de la IED hasta el 2014, junto con la mejora y estabilidad en el posicionamiento analizado en el indicador de *Country Brand*.

Gráfica 1
Posiciones en el Country Brand Index. Marca Colombia y Marca Costa Rica de 2010 a 2015



Elaboración propia. Con datos de Future Brand (2010, 2012, 2014, 2015).

El Gráfico anterior, presenta la variación de Marca Colombia en cuanto al posicionamiento que ha tenido en el *Country Brand Index* desde el 2010 hasta el 2015, comparado con la Marca Costa Rica, que es una de las marcas más exitosas de Latinoamérica en lo que respecta a este índice. Allí, se evidencia que la Marca Colombia nunca ha estado en un mejor posicionamiento que Marca Costa Rica, llevando una ventaja considerable. Ahora bien, hay que tener en cuenta que la estrategia no es solo de Marca País, sino también de otras empresas y agentes externos que han contribuido a que Colombia se posicione en el mundo, por ejemplo, el proceso de paz, la ratificación con el premio Nobel de la Paz, la llegada del Papa, máximo líder de la religión católica, y la llegada de diversas empresas e inversionistas al país han hecho que las cosas vayan cambiando.

Sobre la tecnología y la inversión extranjera, se han hecho varios estudios en los cuales se identifican, desde la bibliografía, los avances y las relaciones directas de las transferencias directas a los Estados en cuanto a infraestructura, es el caso del estudio realizado para México en el que se identificaron los siguientes puntos:

- a) Ser motor del crecimiento de las exportaciones, del empleo y de la productividad.
- b) Ser fuente de capacidades tecnológicas y de innovación.
- c) Como resultados de dichas contribuciones, la IED puede conducir a la convergencia entre regiones y países (Cepal, 2004).

Estos procesos innovadores en tecnología desde la IED generan, en muchos casos, transferencias que posibilitan desarrollos culturales en distintas plataformas tecnológicas que redundan en el desarrollo de los países. La IED

se asocia a la transferencia de tecnología y la introducción de nuevos conocimientos, habilidades administrativas y de mercadotecnia que en su conjunto constituyen los recursos de las corporaciones multinacionales. Por lo tanto, las ventajas de las empresas extranjeras a nivel tecnológico se pueden ver como: inversión de infraestructura, la implantación de procesos de producción modernos o únicos; introducción de nuevas técnicas de gestión y mayor calificación de la mano de obra. La aplicabilidad de los conocimientos y la infraestructura de estas tecnologías, se traducen en externalidades positivas para los empresarios nacionales.

Según los estudios de Crespo y Velázquez, en los últimos años, la inversión extranjera directa (IED) ha sido considerada como una vía a través de la cual los países obtienen importantes beneficios. De entre ellos, se ha destacado su papel como canal de acceso a nuevas tecnologías y procesos de producción (*spillovers* tecnológicos), sobre todo, aunque no exclusivamente, para los países menos avanzados, pero en sus estudios se pueden ver con claridad estos avances (Crespo, 2004).

Para el caso colombiano la IED presenta más confianza desde los cambios políticos generados desde los acuerdos de paz en el gobierno del presidente Santos. A pesar de que en las negociaciones de La Habana se trataron temas respecto a los sectores agroindustriales y mineros; sumado a que las Farc estuviera en desacuerdo con los TLC. Respecto a este tema, Colombia tiene en la actualidad 13 acuerdos de inversión vigentes, incluyendo acuerdos con Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá, China y el Reino Unido. Durante el período de negociaciones en La Habana, el Gobierno

de Colombia firmó cuatro nuevos TBI y seis nuevos TLC, que incluyen disposiciones de protección de inversiones. A pesar de que las Farc han manifestado públicamente su oposición a la inversión extranjera y a los TLC y TBI en general (Urueña, 2016).

A pesar de las asimetrías en la realización y firma de los TLC entre Colombia y Estados Unidos (Rendón, 2012), además de la carencia del sector productivo en generar competencias con otros sectores a nivel internacional; y la escasa tecnificación para generar la modificación de los productores primarios por parte del sector industrial, Colombia ha querido posicionarse desde otros sectores como por ejemplo el *marketing* territorial, que no solo depende de la Marca País, sino de otros elementos a los cuales le está apostando como la paz para atraer la IED.

CONCLUSIONES

Finalmente, esta investigación evidencia que, si bien un gobierno impulsa proyectos de *marketing* territorial como la Marca Colombia para atraer IED, también esta iniciativa se acompaña de una legislación dentro del territorio nacional, que brinda los incentivos necesarios para que el país fortalezca el ambiente de inversión, como en este caso lo es la Ley de Estabilidad Jurídica y los acuerdos internacionales. Mankiew refuerza esta idea, partiendo de que en la IED se deben tener en cuenta los factores sociales, económicos y políticos que presenta el país en el momento de hacerse la inversión (Mankiew, 2002). Además de esto genera desarrollos tecnológicos y de infraestructura

para las diferentes empresas y sectores a los que llega la IED.

Las acciones de Marca Colombia, encaminadas con las alianzas a nivel nacional e internacional, tienen un gran desafío de contrastar las coyunturas poco favorables que afectan a la imagen que se busca transmitir e identificar dentro de un sistema internacional competitivo, debido a que una marca país se asemeja a una marca comercial al tener el mismo objetivo “vender, intentando identificar la propuesta en un contexto competitivo, y persuadir de que es la mejor” (Urrutia, 2007, p. 34).

Por último, si bien Colombia obtuvo una escala progresiva en el *Country Brand Index* en los años 2010 al 2015, es importante resaltar que son varios retos para poder obtener una posición en los primeros lugares de este indicador a nivel de Latinoamérica, ya que no se puede afirmar que tanto la Marca Colombia como la IED son variables dependientes, al no evidenciar una relación directamente proporcional en las variaciones presentadas, puesto que la IED se ve influenciada por más factores externos e internos como son las políticas económicas y sociales.

El Estado de Colombia, con el paso del tiempo estructuró, de manera progresiva, sus políticas internas para generar un óptimo ambiente de inversión extranjera. El gobierno de Juan Manuel Santos brindó un punto diferenciador al transformar el enfoque de la política exterior colombiana, en conjunto con la estrategia de internacionalización Marca Colombia que dio paso a las labores de mejorar el posicionamiento del Estado en el sistema internacional y se desarrollaran nuevos tratados

y acuerdos de cooperación internacional con IED. Además, según las cifras del Dane en cuanto a empleo, para abril del 2016 se registra uno de los más bajos indicadores de desempleo con el 9.1 para el país, teniendo en cuenta que ya entra en una etapa de transición al próximo gobierno. Este tipo de análisis y de seguimiento puede ser un renglón que esté sujeto a muchas interpretaciones, pues se pueden presentar, por un lado, tasas de desempleo por la incorporación de exguerrilleros a la vida civil, sin estar en la productividad del sector real que aportan impuestos al Estado o, por otro lado, pueden presentarse incrementos en las tasas de empleo debido a la IED y las nuevas empresas extranjeras. Estos son temas que se deben tener en cuenta en futuras investigaciones.

REFERENCIAS

- Andi. (2016). *Lineamientos de cooperación internacional para el sector privado*. Bogotá: Fundación Andi, Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional.
- Agosin, M. (1996). Inversión extranjera directa en América Latina: su contribución al desarrollo. En R. Steiner & U. Gredion, *Características, determinantes y algunos retos de la inversión extranjera directa en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo, pp. 170-199.
- Aranda, Y. & Combariza, J. (2007). Las marcas territoriales como alternativa para la diferenciación de productos rurales. *Agronomía Colombiana*, 25(2), 367-376. de: file:///C:/Users/tuptc/Downloads/Las%20marcas%20territoriales%20como%20alternativa%20para%20la%20diferenciación%20de%20productos%20rurales.pdf
- Arango, C. (2009). *Imagen País: Colombia es Pasión*. Puerto Vallarta: Colombia es Pasión.
- Banco de la República. (2017). Flujos de inversión directa-balanza de pagos. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/inversion-directa>.
- Cepal. (2004). La IED y las capacidades de innovación y desarrollo locales: lecciones del estudio de los casos de la maquila automotriz y electrónica en Ciudad Juárez. Documento elaborado por los señores Gabriela Dutrénit y Alexandre O. Vera-Cruz, en el marco del Proyecto "Inversión extranjera, teoría y práctica: experiencia comparativa de México y España". 2004.
- Congreso de Colombia. (08/07/2005). Ley de Estabilidad Jurídica para Inversionistas en Colombia. [Ley 963 de 2005]. Recuperado de www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17028
- Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). [Reformada]. Recuperado de <http://www.corte-constitucional.gov.co/Inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>
- Crespo, J. y Velázquez, J. (2004) Difusión tecnológica e inversión extranjera directa: el caso de la Oede. *Revista Economía Internacional: Nuevas Aportaciones*.
- Echeverri, L. M. (2009). *Nation branding: How to Market A Nation?* Recuperado de http://www.ascolla.edu.co/memorias/MemoriasCladea2009/upac01_submission_31.pdf
- Future Brand. (2013). *Country Brand Index 2012-13*. Recuperado de http://www.sociologia.unimib.it/DATA/Insegnamenti/15_4035/materiale/country%20brand%20index%202012.pdf
- Jiménez, F. (2009). ¿Cómo funciona el pensamiento de diseño? Recuperado el 20 de abril de 2016, <http://www.revistaeducacion.educacion.es/re350/re350.pdf>

- Keohane, R. & Nye, J. (2000). Globalization: What's New? What's Not? (And So What?). *Foreign Policy* (118), 104-119. DOI: 10.2307/1149673. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/1149673>
- Mankiew, G. N. (2002). *Principios de economía*. Madrid: McGraw Hill.
- Ministerio de Comercio Industria y Turismo de Colombia. (s.f.). Recuperado de http://www.mincit.gov.co/mincomercioexterior/publicaciones/impresmir/16287/convenios_internacionales_de_inversion
- Oficina Marca País Colombia. (2013). *Marca País Colombia: una estrategia de competitividad*. Bogotá: Oficina Marca País Colombia.
- Pastrana, E. & Vera, D. (2012). De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana? En Jost, S. & Siffung, K., *Colombia: ¿una potencia en desarrollo?* Buenos Aires: Plataforma Democrática, pp. 57-79.
- Pnud. (2016). *Un modelo alternativo de desarrollo económico local*. Recuperado de: <http://www.iberpymeonline.org/Chile0505/OsvaldoCastelleti.pdf>.
- Presidencia de la República de Colombia. (18/10/2000). Decreto 2080 de 2000. Régimen General de Inversiones de Capital del Exterior en Colombia y de Capital Colombiano en el Exterior. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_2080_2000.htm
- ProColombia. (2015). *Estadísticas de inversión extranjera directa en Colombia*. Recuperado de http://inviertaencolombia.com.co/Soporte_-_IED_2015-4.pdf
- Proexport 2. (2011). *Estadísticas de inversión extranjera directa en Colombia*. Recuperado de http://www.inviertaencolombia.com.co/images/stories/publicaciones/Flujo_Inversion_Extranjera_Directa_2009_a_III_Trimestre_2011.pdf
- Proexport. (2011). Guía legal para hacer negocios en Colombia. Recuperado de http://www.inviertaencolombia.com.co/Guia_legal_para_hacer_negocios_en_Colombia_2017.pdf
- Ramírez, J. M. & Núñez, L. (1999). Reformas estructurales, inversión y crecimiento: Colombia durante los años noventa. Recuperado de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/7508-reformas-estructurales-inversion-crecimiento-colombia-durante-anos-noventa>
- Rendón, J. (2012), "Asimetries: A fuzzy topics in the process of integration", *Colombia. Suma de Negocios* ISSN: 2215-910X, Fundación Universitaria Konrad Lorenz, vol. 3, fasc. 3, pp.19-32.
- Reina, M. (2005). Inserción internacional de Colombia: un proceso a mitad de camino. *Coyuntura Económica*, 35 años. Recuperado de http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/11445/921/2/Co_Eco_Diciembre_2005_Reina.pdf
- Segovia, D. & Salazar, C. (2009). *Análisis crítico de la marca Colombia es Pasión. Su estrategia, componentes y efectividad*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Sistema de Información Minero Colombiano, Simco. (2008). Indicadores. Recuperado de <http://www.simco.gov.co/simco/Informaci%C3%B3nparaInversionistas/Inversi%C3%B3nextranjera/tabid/59/Default.aspx>
- Silva, I. y Sandoval, C. (2005). *Desarrollo económico local regional y fomento productivo: La experiencia chilena*. Santiago de Chile: Editorial Cepal.
- Urueña, R. (2017). Derecho de la inversión extranjera y acuerdos de paz: tensiones y soluciones. Céspedes Báez, L. M. y Prieto Ríos, E. (editores), *Utopía u oportunidad fallida: Análisis crítico del Acuerdo del Paz*, Bogotá: Universidad del Rosario, Cap. 7.
- Urrutia, A. A. (2007). Marca país: concepto multidimensional. *Revista Mexicana de Comunicación*, Toluca, México: Instituto Tecnológico de Monterrey, pp.33-35.

Conflictividad y órdenes mundiales: el Congreso de Viena y el intento de un freno a la historia de los principios de soberanía y de igualdad jurídica

Wilson Fernández Luzuriaga*
Hernán Olmedo González**

RESUMEN

Este artículo se inserta en el marco de un proyecto de investigación de mayor alcance que avanza en el estudio de posibles relaciones entre estructura de poder, conflictividad y construcción de órdenes internacionales, a partir de cumbres multilaterales de gran relevancia: la Paz de Westfalia de 1648, el Congreso de Viena de 1815, la Conferencia de Paz de París de 1919 y la Conferencia de San Francisco de 1945. Analiza, específicamente, el Congreso de Viena y, en

una primera instancia, reitera una exposición sistematizada de datos cuantitativos referentes a: estructura del sistema internacional según número de grandes potencias y nivel de conflictividad; este último derivado de tres indicadores específicos: número de grandes potencias en conflicto, duración de conflictos entre grandes potencias y severidad de los conflictos. En una segunda instancia, analiza las consecuencias del Congreso, teniendo en cuenta la ecuación normativa establecida en Westfalia: igualdad jurídica-soberanía-equilibrio de poder.

* Doctor (c) en ciencia política, Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República. Magíster en ciencia de la legislación y gobernanza política, Universidad de Pisa. Docente-investigador. Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, (Uruguay). [wilson.fernandez@cienciassociales.edu.uy], [https://orcid.org/0000-0002-5064-1557]

** Doctor (c) en ciencia política, Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República. Magíster en ciencia política, Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República. Docente-investigador. Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay [hernan.olmedo@cienciassociales.edu.uy], [https://orcid.org/0000-0002-2287-2665]

Recibido: 29 de junio de 2018 / Modificado: 4 de septiembre de 2018 / Aceptado: 26 de noviembre de 2018

Para citar este artículo:

Fernández Luzuriaga, W. y Olmedo González, H. (2019). Conflictividad y órdenes mundiales: el Congreso de Viena y el intento de un freno a la historia de los principios de soberanía y de igualdad jurídica. *OASIS*, 29, pp. 237-255

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.12>

Palabras clave: Igualdad jurídica, soberanía, equilibrio de poder, conflictividad.

Conflict and world orders: the Congress of Vienna and the attempt to curb the history of the principles of sovereignty and legal equality

ABSTRACT

This article is part of a larger research project that, through the study of multilateral summits of great relevance—the Peace of Westphalia of 1648, the Vienna Congress of 1815, the Paris Peace Conference of 1919 and the San Francisco Conference of 1945—, seeks to explore potential relations between power structure, conflict, and the construction of international orders.

It specifically analyzes the Vienna Congress and, in first instance, reiterates a systematized exposition of quantitative data referring to: the structure of the international system according to the number of great powers and level of conflict, being the latter derived from three specific indicators: number of major powers in conflict, duration of conflicts between major powers, and severity of conflicts. In a second instance, it analyzes the consequences of the Congress, taking into account the normative equation established in Westphalia: legal equality-sovereignty-balance of power.

Key words: Legal equality - Sovereignty - Balance of power - Conflict.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se inscribe en un proyecto de investigación que tiene como objetivo estudiar la relación entre los acuerdos multilaterales surgidos de la Paz de Westfalia de 1648, el Congreso de Viena de 1815, la Conferencia de Paz de París de 1919 y la Conferencia de San Francisco de 1945, y las posibles relaciones entre estructura de poder, conflictividad y construcción de órdenes internacionales. La relevancia de la investigación reside en reflejar las potencialidades que tuvieron estos pactos en tanto ordenadores del sistema internacional, desde el supuesto que han sido la respuesta a los cuatro períodos de mayor conflictividad que registró el sistema internacional en los últimos quinientos años. Todo el proyecto de investigación, y este artículo en particular, combinan dos modalidades de aproximación al tema. Por un lado, en función de las teorías de las relaciones internacionales, se propone sistematizar las tendencias de la estructura y conflictividad del sistema internacional contemporáneo. Por otro, mediante el desarrollo de una estrategia narrativa anclada en el estudio de la evolución de las instituciones jurídicas, se interpretan las respuestas normativas de la comunidad internacional a los contextos dados.

En esa dirección en el segundo semestre de 2018, se publicó un primer artículo titulado “Conflictividad y órdenes mundiales: la Paz de Westfalia y la inauguración del sistema internacional contemporáneo”. El artículo citado, avanza en dar cuenta de la relación entre estructura de poder y conflictividad en el

período en que se celebró la Paz de Westfalia y evidencia que sus dos tratados reflejan un tipo de distribución de poder funcional a las grandes potencias del sistema internacional de la época. Los textos desechan la idea de la Europa unitaria y monolítica como aspiraban el papa y el emperador, y se establece una paz de alcance continental en un régimen basado en el principio del equilibrio de poder entre potencias, que evitase el predominio de alguna de ellas. En consecuencia, las asignaciones territoriales premiaron ganadores y damnificaron perdedores, pero desde una previsión de equilibrio entre Estados poderosos y un fortalecimiento garantista de ciertos Estados de capacidades medias como freno a pretensiones expansionistas. Los grandes principios de soberanía e igualdad jurídica entre Estados, bases irrenunciables en la moderna doctrina del derecho y las relaciones internacionales, si bien no fueron consignados expresamente se revelan como presupuestos ideológicos. Por tanto la Paz de Westfalia configuró una especie de aval para la creación de una comunidad de Estados nacionales iguales y soberanos, con derecho a la no injerencia de terceros en sus asuntos domésticos. En definitiva, igualdad jurídica, soberanía y equilibrio de poder parecen cerrar una ecuación que obra como explicación de un naciente nuevo orden.

A partir de 1648, a la vez que se afianza el modelo de Estado secularizado, la interacción entre las unidades políticas en Europa afianza seis grandes potencias: Inglaterra, España, Portugal, Francia, Suecia y Países Bajos. Dicha interacción, se revela sobre una base y un dominio laico y jurídico, aceitado en el principio del

equilibrio de poder. El derecho internacional se estructura sobre una base descentralizada. La Paz de Utrecht (1713-1715), consolida expresamente los principios fundamentales de este orden jurídico, y en Europa, se asume un nuevo desafío en el equilibrio de fuerzas con Prusia, Rusia, Austria y Francia. No obstante, el 4 de julio de 1776, se produce la independencia de las colonias americanas y, en 1789, la revolución francesa proclama un principio de validez universal: el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos. Incluso, un decreto de 1792 proclamó “en nombre de la nación francesa”, la fraternidad y socorro a todos los pueblos que quieran recobrar su libertad. En consecuencia, Francia enfrentó seis coaliciones opositoras hasta, finalmente, ser vencida por una integrada por: Inglaterra, Rusia, Austria y Prusia (Aguilar, 2012, pp. 83-84).

Este trabajo siguiendo la estructura traza para el artículo sobre la Paz de Westfalia del año pasado, en una primera instancia reitera una exposición sistematizada de datos cuantitativos referentes a: estructura del sistema internacional según número de grandes potencias y nivel de conflictividad; este último derivado de tres indicadores específicos: número de grandes potencias en conflicto, duración de conflictos entre grandes potencias y severidad de los conflictos. En una segunda instancia analiza los principios, normas y mecanismos escogidos por los protagonistas del Congreso de Viena que reflejan esa redistribución de poder. Finalmente, se aportan reflexiones sobre el reflejo de esta dimensión normativa en la conflictividad internacional, a partir del impacto de la respectiva cumbre.

1. PROBLEMATIZACIÓN

Desde una perspectiva Estado-céntrica, la relación entre estructura de poder y conflictividad en el sistema internacional ha sido uno de los problemas centrales de investigación teórica y empírica en el campo de las relaciones internacionales. A grandes rasgos, las teorías Estado-céntricas pueden ser clasificadas en los siguientes grupos: las teorías del equilibrio de poder; las teorías de la hegemonía; la teoría de la paz democrática. Si bien de todas es posible inferir diferentes hipótesis y explicaciones sobre los factores que afectan a la conflictividad del sistema, todas ellas comparten dos proposiciones centrales: 1. el sistema interestatal contemporáneo tiene su nacimiento en los tratados de *Wesfalia*; 2. los órdenes internacionales –entendiendo por orden internacional a la ingeniería institucional– que se construyeron en el sistema internacional contemporáneo, han sido diseñados y funcionales a los intereses de los Estados o del Estado predominante del sistema.

En el marco de las teorías del equilibrio de poder es posible identificar distintas proposiciones sobre las condiciones estructurales que pueden favorecer la paz o conflictividad en el sistema internacional. Por ejemplo, mientras que los teóricos del realismo clásico plantean que el equilibrio de poder multipolar es la configuración estructural más favorable a la paz (Morgenthau, 1986 [1948]; Kissinger, 1973), los teóricos neorrealistas consideran que la con-

figuración bipolar facilita la estabilidad (Waltz, 1988; Mearsheimer, 2001). Incluso, si este equilibrio de poder es reforzado con la existencia de armas nucleares, el sistema adquiere mayor estabilidad (Jervis, 1989; Waltz, 2003).

Por su parte, en el marco de las teorías de la hegemonía también es posible identificar distintas hipótesis sobre esta relación. Por ejemplo, los teóricos de la hegemonía han planteado que el sistema internacional tenderá a una mayor conflictividad, cuando para una gran potencia en expansión el beneficio de cambiar el orden internacional supere a los costos (Gilpin, 1981; Kennedy, 2003 [1994]). Los teóricos de la transición de poder plantearon como proposición que cuando la estructura hegemónica del sistema se encuentra en una fase de transición, el sistema internacional se torna más conflictivo (Organski y Kugler, 1980; Tammen, 2000; Lemke, 2002)¹. Los teóricos de los largos ciclos de poder (Modelski, 1987; Goldstein, 1988), han enunciado que los períodos de mayor conflictividad se caracterizan por el desencadenamiento de guerras globales entre potencias de una duración entre veinte y treinta años; al tiempo que la teoría de los ciclos de poder (Doran, 1991), ha planteado que cuando más de una gran potencia mundial se sitúa en alguno de sus puntos críticos de ascenso y declive en su proceso evolutivo, se acrecientan las probabilidades de guerras sistémicas y transformaciones estructurales abruptas.

¹ Para estos teóricos, el sistema internacional se encuentra en fase de transición cuando se cumplen los siguientes requisitos: declive de una potencia hegemónica, ascenso de una potencia desafiante y cuestionamientos al orden internacional por parte de la potencia desafiante.

Por su parte, los teóricos de la paz democrática parten de las siguientes premisas: 1. las democracias son más pacíficas que las autocracias; 2. las relaciones entre democracias son más pacíficas que las relaciones entre democracias y autocracias, o entre autocracias; 3. la expansión de las democracias tiene efectos pacificadores en el sistema internacional. La tercera proposición se inscribe en el nivel de análisis sistémico. En este nivel, los hallazgos científicos hasta el momento confirman que no existe una relación lineal entre democracias y conflictos en el sistema. Es más, cuando las democracias, entendidas como poliarquías (Dahl, 1997), se incrementan desde niveles muy cercanos a cero, favorecen el conflicto interestatal hasta tanto no alcancen cierto umbral de prevalencia (Gleditsch y Hegre, 1997)².

Ahora bien, en sentido contrario a las teorías de la hegemonía, en este proyecto de investigación sobre las potencialidades que tuvieron las grandes cumbres en tanto ordenadores, se postula que en el sistema internacional moderno contemporáneo, en ninguno de sus diversos períodos de evolución es posible identificar una potencia hegemónica sobre la cual se estructura el sistema. Por el contrario, lo que ha sido predominante en el sistema internacional en los últimos quinientos años fueron estructuras de poder multipolares, con excepción del período 1950-1975 en el que el

sistema registró una estructura bipolar. Por lo tanto, claramente, se constata que las proposiciones en el marco de las teorías del equilibrio de poder son las que deben ser sujetas a contrastación. La intención de potencias vencedoras de generar una estructura multipolar que atempere los niveles de conflictividad y, por tanto, perpetúen cierto equilibrio de poder, tienen una clara muestra en el contexto y el texto del Congreso de Viena y sus instrumentos derivados, como se analizará³. Dicho esto, lo que se propone a continuación es presentar algunas aproximaciones empíricas parciales sobre la relación entre estructura del poder y conflictividad en el sistema.

1.1. Aproximaciones conceptuales y operativas sobre estructura y conflictividad

Como se ha esbozado para los teóricos de las relaciones internacionales, la estructura del sistema internacional está condicionada por el número de grandes potencias. Tradicionalmente han identificado tres grandes tipos de estructuras: unipolar, bipolar, multipolar. En este estudio, se propone una clasificación levemente diferente, identificando cuatro tipos de estructuras: unipolar, cuando el sistema registra entre uno y dos potencias configuradoras de la estructura; bipolar, entre dos y tres; multipolar moderada, entre tres y cinco; multipolar alta,

² Algunos investigadores han aportado evidencias sobre que es a partir del umbral del 40% de prevalencia, que las democracias comienzan a tener efectos pacificadores en el sistema (Mc Laughlin, 1999; 2012).

³ Asimismo, con respecto a los efectos pacificadores de la democracia en el sistema, la evidencia empírica no permite realizar afirmaciones concluyentes. De hecho, han sido muy pocos los años en los que el sistema internacional ha alcanzado y superado el umbral del 40% de democracias en el mundo. En función de datos procesados por *Polity IV*, el período en que las democracias han alcanzado el 40% de prevalencia ha sido en la posguerra fría.

entre cinco y más. La propuesta se basa en el supuesto que dentro de una estructura multipolar pueden existir distintos tipos de multipolaridad con efectos dispares sobre la conflictividad.

En lo que respecta a conflictividad no existen estos niveles de acuerdo sobre qué es y cómo medirla. Por ejemplo, se podría afirmar que los primeros investigadores cuantitativos de la guerra se aproximaron al estudio de la conflictividad. Algunos de ellos se han aproximado a estudiarla a partir de la proporción de años que el sistema registró guerras, considerando períodos de cincuenta años (Woods y Baltzly, 1915). Otros lo han hecho a partir del estudio de las frecuencias de guerras interestatales en el sistema (Richardson, 1960; Denton y Warren, 1968). Otra forma de aproximación ha sido a través del estudio de tendencias en lo que respecta a severidad o letalidad de las guerras (Wright, 1965). Por último, hay autores que se han aproximado al estudio de la conflictividad del sistema, mediante distintas dimensiones de las guerras entre grandes potencias, como: frecuencia, magnitud, severidad, concentración (Levy, 1983).

En este trabajo no se propone una definición de conflictividad, sino abordar la misma a partir de una serie de propiedades básicas: 1. Estados participantes de conflictos bélicos; 2. Muertes por conflictos bélicos; 3. Duración de

los conflictos bélicos. Desde esta perspectiva tridimensional, la conflictividad se torna en un indicador que, o bien puede ser aplicado para el estudio comparado de conflictos –al igual que otras dimensiones tales como la severidad, la magnitud y el alcance– o bien para estudiar su nivel en el sistema internacional desde una perspectiva longitudinal.

1.2. LAS TENDENCIAS HISTÓRICAS DE LA ESTRUCTURA Y CONFLICTIVIDAD DEL SISTEMA INTERNACIONAL

Para aportar evidencias sobre las tendencias de la estructura de poder y los niveles de conflictividad en el sistema internacional, lo primero que se realiza en este proyecto sobre grandes cumbres, es la fragmentación del sistema internacional en veinte períodos de veinticinco años cada uno, representativos del período 1500-2000. Operativamente, los valores constatados en la variable estructura del sistema internacional en el período 1500-1950, fueron extraídos del estudio de Jack Levy (1983). Entre 1950-2000, resultan de una elaboración propia sobre la base de datos contenida en el Índice de Capacidades Materiales 4.0 del Proyecto de Correlatos de Guerra.

Por su parte, para identificar las tendencias de la conflictividad se construyó un índice de

⁴ Sobre la base de datos sistematizados por Levy, el alcance promedio por período fue calculado de la siguiente forma: sumatoria del número de potencias en guerra entre sí por período, dividida la sumatoria de inicios de guerras entre potencias por período. La duración promedio por período responde al siguiente cálculo: sumatoria de años de cada guerra entre potencias por período, dividido la sumatoria de inicios de guerra entre potencias por período. Por su parte, la severidad promedio fue calculada de la siguiente manera: sumatoria de muertes por conflictos activos por período, dividido el número de conflictos activos por período. El Polemograma del sistema internacional que se encuentra en el Anexo, presenta los datos correspondientes a cada una de estas variables.

conflictividad a partir de tres variables: alcance promedio de grandes potencias en guerra entre sí por período; duración promedio de guerras entre potencias por período; severidad promedio de las guerras entre grandes potencias por período⁴. Dado que las tres variables ofrecen unidades de medidas diferentes, en primera instancia las variables fueron normalizadas mediante la técnica estadística de puntuaciones z. Seguidamente, para construir el Índice los valores z de cada variable fueron agregados de forma multiplicativa y divididos por el número de variables⁵. Los gráficos 1 y 2, presentan las

tendencias históricas de ambas variables en el transcurso del período considerado.

$$C_{pt} = \frac{zA_{pt} * zD_{pt} * zS_{pt}}{3}$$

C_{pt} = Conflictividad promedio en tiempo t

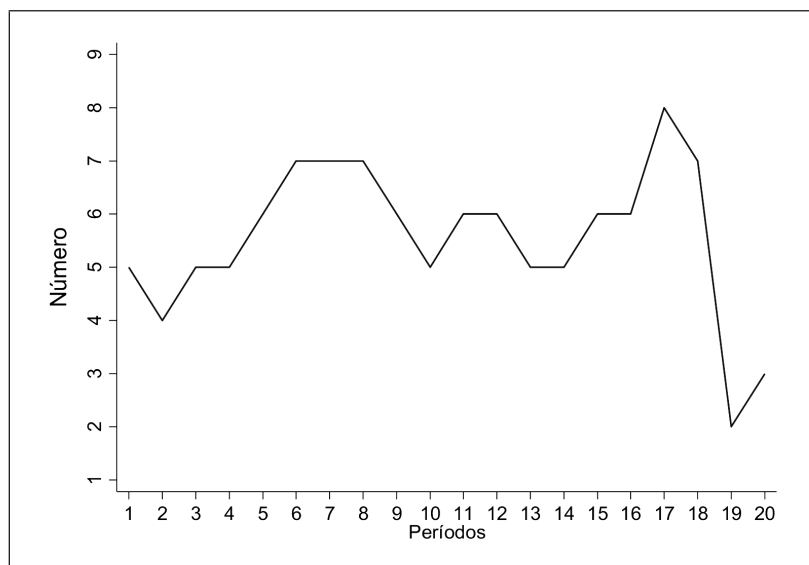
zA_{pt} = Puntuación z del alcance promedio de guerras entre potencias en tiempo t

zD_{pt} = Puntuación z de la duración promedio de guerras entre potencias en tiempo t

zS_{pt} = Puntuación z de la severidad promedio de guerras entre potencias en tiempo t

3 = Número de variables

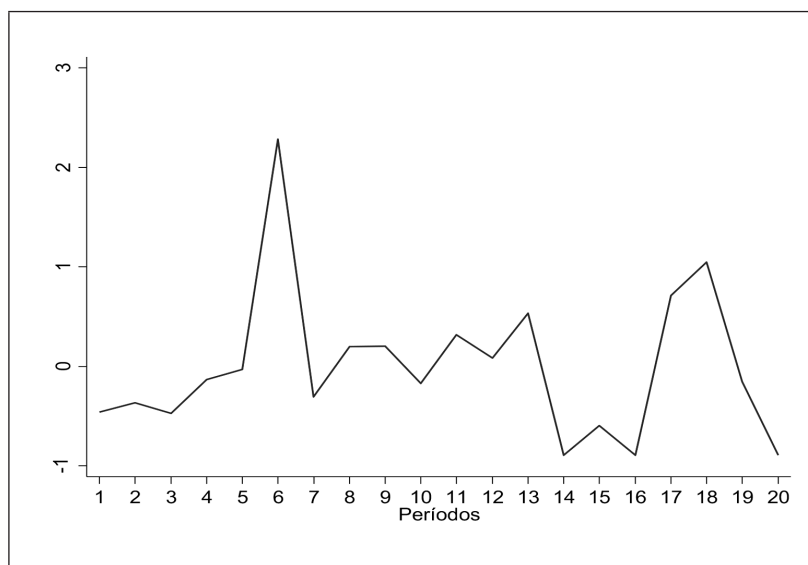
Gráfico 1
Grandes potencias del sistema 1500 - 2000



Fuente: Elaboración propia

⁵ Para generar los datos correspondientes a cada uno de estas variables implicadas en el Índice de Conflictividad, se han utilizado como fuentes de datos la obra de Levy (1983) y el estudio de Sarkees y Wayman (2010) en el marco del Proyecto de Correlatos de Guerra.

Gráfico 2
Tendencias de la conflictividad en el sistema 1500 - 2000



Fuente: Elaboración propia

Visualizando las tendencias generales que aportan los gráficos, es posible enunciar que durante todo el período considerado, en el sistema internacional ha predominado un tipo de estructura multipolar, con más de cuatro grandes potencias y, más específicamente, multipolar alta. Únicamente en los períodos 19 y 20 (1950-2000), se puede identificar que la estructura del sistema internacional ha registrado una bipolaridad y, en el último período 1975-2000, una estructura multipolar moderada muy incipiente. Por su parte, en lo que respecta a la conflictividad, claramente es posible visualizar que el período 6 (1625-1650), en el que se desarrolló la Guerra de los Treinta Años que finaliza con la Paz de Westfalia, registra mayores niveles, seguido de

los períodos 17 y 18 (1900-1950), en los que se produjeron las dos guerras mundiales. Seguido a ellos, se encuentra el período 13 (1800-1825), en el cual es posible ubicar las guerras napoleónicas previas al Congreso de Viena.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la estructura del sistema internacional ha transitado por cuatro configuraciones diferentes, es oportuno enunciar la siguiente pregunta: ¿qué tan significativas son las diferencias en los niveles de conflictividad en función del tipo de configuración que asume la estructura del sistema internacional? Para avanzar en la respuesta se realiza, a continuación, un análisis de varianza unidireccional aplicada a los cuatro tipos de estructuras del sistema internacional

identificadas durante el período 1500-2000. De los resultados que presenta la Tabla 1, es posible deducir que no existen diferencias significativas en los niveles de conflictividad según el tipo de estructura ya que, la combi-

nación del valor 3 de diferencia entre grupos y 16 de diferencia intra-grupos, representa un valor de 3,24 en la Tabla de distribución F con un nivel de confianza de .05, lo cual es muy superior al valor F 0,62 que refleja la Tabla.

Tabla 1
Análisis de varianza

Fuente	SS	df	MS	F	Prob > F
Entre grupos	.030526377	3	.010175459	0.62	0.6137
Dentro de grupos	.26366971	16	.016479357		
Total	.294196087	19	.015484005		

CONGRESO DE VIENA

La Batalla de Waterloo, el 18 de junio de 1815, marcó la derrota de un proyecto político y la concomitante necesidad de reorganización de Europa. El Congreso de Viena en su Acta Final, firmada el 8 de junio de 1815, diseña un nuevo mapa del continente que, aunque con algún cambio significativo, se mantendrá durante todo el siglo XIX. Pero sobre todo, el cónclave constituyó un ícono sobre un pacto político que facilitará futuras alianzas entre vencedores, intentando consolidar un nuevo orden sobre la base de una forma de gobierno. Cabe preguntarse qué intereses y qué preocupaciones inspiraron a los contratantes.

El jurista uruguayo Felipe Paolillo (1993, p. 11) pondera más que ninguna reivindicación territorial o posicionamientos en el juego del equilibrio de poder, el clima de agotamiento por la sucesión de guerras y el consecuente

deseo por restablecer la paz en Europa: “Era imperioso, pues, instalar el orden y la legalidad”. No obstante, ya advierte que era inconcebible pensar en el regreso a un mundo anterior a 1789, ya que si bien la revolución francesa había sido derrotada en el campo de guerra, había dejado semillas tanto en el continente como en América. Así, especifica cambios espirituales en las nuevas generaciones, modificaciones en la estructura social y económica de los Estados y la consecuente instauración de una nueva concepción política. Esta combinación exhibía resultados concretos como: la supresión de ciertos privilegios y servidumbres feudales; la división de la propiedad; el desplazamiento de la riqueza; la pérdida de posiciones de la nobleza y el clero, y la unificación legislativa, económica y administrativa.

El nuevo mapa geopolítico necesitó de una garantía efectiva en la defensa de las monarquías donde fuera que estas se sintieran

amenazadas. En esa dirección, Kinder y Hilgemann (1990, p. 41) colocan como consecuencia del Congreso el llamado sistema de solidaridad de las potencias. Dicho sistema consta, en realidad, de dos instrumentos que, aunque dispares, muchos analistas no los diferencian al momento de estudiar sus acciones: la Santa Alianza, firmado el 26 de septiembre de 1815, y la Cuádruple Alianza, firmado el 20 de noviembre de 1815. El célebre historiador francés Pierre Renouvin (1990, pp. 38-39) resume este sistema de solidaridad, afirmando que el pacto del 26 de septiembre no desempeñaría papel alguno en las relaciones internacionales, aunque el término Santa Alianza se convirtiese en el lema de una política. Ante este intento de restauración cabe preguntarse si la aspiración de los tratados de Westfalia de instaurar un sistema en tanto ecuación de los principios de igualdad jurídica, soberanía y equilibrio de poder, fue severamente afectada.

2.1. El principio de igualdad

Con relación al principio de igualdad, Paolillo (1993, p. 24) destaca un detalle revelador: el Congreso nunca funcionó como un plenario, salvo en la instancia de la firma del Acta Final. Las cuatro grandes potencias, Rusia, Gran Bretaña, Austria y Prusia, negociaron entre ellas sin considerar como contrapartes a los pequeños y medianos Estados, particularmente en la discusión del problema principal: el estatus y la división de Polonia y Sajonia. No obstante,

en los demás temas, se constituyeron diez comités de conformación diversa entre los que se destaca el de ríos internacionales, el de precedencia diplomática, el de asuntos alemanes y el de comercio de esclavos. En este contexto, cabe resaltar el pedido de Gran Bretaña, para darle mayor participación a España, Portugal y Suecia⁶.

En un escenario en el que las discusiones se desarrollaron en forma empírica y sin método, desde la profunda desigualdad real y desde resoluciones *ad hoc* que de alguna manera abrevan a una desigualdad funcional, es difícil sostener que la igualdad jurídica fuera contemplada. Al respecto, la jurista uruguaya Vilma Veida (1993, p. 37) sostiene que tanto el Congreso de Viena como el mecanismo de la Cuádruple Alianza, renuevan la diferencia entre grandes y pequeños Estados: “crea una oligarquía de gendarmes en Europa y condiciona el éxito de su acción al reducido número de integrantes, excluyendo así a las pequeñas potencias de una participación activa [...]”.

En definitiva, los esfuerzos de los vencedores que comparecieron en el Congreso de Viena y su afán por restablecer un nuevo orden, intentaron socavar el núcleo acordado en Westfalia. La igualdad jurídica es afectada en tanto la independencia y la soberanía son condicionadas a adoptar, o en el mejor de los casos, a no poner en peligro el régimen político monárquico, como se analizará en el apartado siguiente.

⁶ En definitiva el Acta Final del Congreso es firmada por los plenipotenciarios de Austria, Francia, Gran Bretaña, Portugal, Prusia, Rusia y Suecia, el rey de España dilató su adhesión hasta el 7 de mayo de 1817.

2.2. El principio de soberanía

El orden que se intenta establecer a partir de 1815, sin duda, difiere del imaginado por los protagonistas de Westfalia. El paradigma de este intento de corte restaurador, el jurista uruguayo Alberto Domínguez Cámpora (1947, p. 38) lo denomina “sindicato de monarcas”, concepción que, en los hechos, practicó una política intervencionista y siempre contraria al derecho de los pueblos de autodeterminarse⁷. Asimismo, explica cómo la propia idea secular de Westfalia es permeada, ya que la Santa Alianza surgió bajo la influencia del zar Alejandro I, quien transmitió algo de su espíritu místico. En efecto, el preámbulo del Tratado de la Santa Alianza, manifiesta a todo el sistema internacional “su decisión inquebrantable de no tomar otra regla de conducta, sea en la administración de los Estados o en la política internacional, que los preceptos de paz y caridad de la religión de Cristo”. Así, en adelante, los monarcas se mirarían como hermanos, considerándose compatriotas y comprometiéndose a prestarse mutua e irrestricta asistencia en toda ocasión.

En ese sentido, Renouvin (1990, p. 41) coincide en que aquel concierto de las grandes potencias implicaba la idea de un control a ejercer de común acuerdo con vistas a mantener la paz. El rasgo de control, es lo que da una fisonomía original a tales acuerdos, obviamente facilitados por la innovación más

notable del punto de vista de la negociación con la institución de conferencias periódicas, en las que los gobiernos intercambiarían sus puntos de vista sobre todas las cuestiones. La innovación conlleva no limitar los contactos multilaterales al intercambio de notas e involucrar a los funcionarios responsables de la política exterior, mediante reuniones directas, en las que podían discutir más fácilmente sus puntos de vista y llegar a un compromiso: “Los gobiernos se esforzaban en mantener, en estas conferencias, los intereses comunes, y ello era indicio de que comprendían la noción de un deber colectivo o, por lo menos, que creían oportuno el invocarlos”.

El sistema instalado a partir de los tratados de Westfalia, en 1648, supone la postergación de dos reivindicaciones de jurisdicción territorial: las relativas a inspiraciones patrimonialistas, ya sean feudales o hereditarias, y las derivadas de una legitimación del precepto de la universalidad cristiana, por la que el emperador o el papa podían intervenir en asuntos que consideraran atinentes a la cristiandad en cualquiera de los Estados. En consecuencia, proclamaron el esbozo del principio de no intervención, en tanto la no injerencia de poderes temporales o divinos en los asuntos internos del Estado. Así, territorio, población y gobierno soberano pasan a ser los elementos constitutivos del Estado nacional.

La comprobación de que un gobierno goza del atributo de la soberanía fue generando

⁷ Dicho autor califica como realmente trágico el destino de los pueblos europeos desde una sucesión cronológica: sometidos al absolutismo, recibieron a Napoleón que prometía los principios de la revolución francesa y sufrieron una nueva tiranía para, finalmente, ayudar a los monarcas a derrotarla y caer bajo el absolutismo internacionalista de la Santa Alianza que duró hasta la guerra de Crimea.

en el derecho internacional el instituto de reconocimiento de gobierno, en respuesta a la necesidad de generar reglas objetivas a una práctica transcendental en el sistema internacional. Así, la práctica de los Estados fue consagrando normas consuetudinarias de derecho internacional, basándose en experiencias extraídas de etapas históricas decisivas. En síntesis, todo gobierno efectivo, estable, responsable con los compromisos contraídos por su Estado e independiente, reúne los requisitos que establece el derecho internacional para su reconocimiento. La llamada tesis jurídica del reconocimiento, se inclina por la no pertinencia de evaluar el régimen político o el régimen de gobierno que se instala, ni siquiera la forma en que procedió dicha instalación, salvo en lo referido a la intervención extranjera o a la violación de los principios y normas sobre el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. La razón de esta máxima radica en que sujetar el instituto del reconocimiento a determinados regímenes políticos o de gobierno, puede derivar en intervenciones de Estados extranjeros.

En forma específica, los textos de derecho internacional público coinciden en señalar como contrario a derecho, el llamado legitimismo, que proclama el no reconocimiento de regímenes surgidos por la fuerza y que conoció dos formas históricas: el monárquico surgido como pacto político con la Santa Alianza de 1815 y el constitucional o democrático de la

Doctrina Tobar de 1907. La primera forma proclama el no reconocimiento de gobiernos surgidos en contra de alguna de las monarquías establecidas, en rechazo a cualquier intento de sustitución por regímenes de vocación revolucionaria. La segunda forma histórica sostiene el no reconocimiento de gobiernos surgidos por quebrantamientos de las normas constitucionales del Estado en cuestión, en procura de preservar el régimen democrático (Jiménez de Aréchaga, 1995, pp. 45-83)⁸.

Esta contradicción entre el principio de no intervención y las intenciones de la Santa Alianza y la Cuádruple Alianza, generó discrepancias entre los cuatro socios. En efecto, la incorporación de Gran Bretaña al concierto europeo se ciñe a restringir el instrumento a tres objetivos concretos: proteger a Europa de los ataques franceses; mantener a la familia Bonaparte lejos del trono francés; definir la actitud de las grandes potencias en caso de que estallara una revolución en Francia y que ella trascendiera fronteras. Veida (1993, p. 37) afirma que, aunque se advierta que a partir de este momento se da un cambio efectivo en la actitud de Gran Bretaña en relación con Europa, el canciller británico Lord Castlereagh se convierte en el único exponente doméstico de la idea de solidaridad. Incluso dejará asentado, en el Congreso de Aquisgrán de 1818, que ya no dispone de la misma libertad de acción que tuviera en Viena, ante la oposición del parla-

⁸ La doctrina del entonces canciller ecuatoriano Carlos R. Tobar tuvo una efectiva consagración regional en la Convención Adicional del Tratado General de Paz y Amistad de 1907, suscrito por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Acusado, justamente, de intervencionista, Tobar contesta que una intervención convenida, no es propiamente una intervención. Su doctrina y esta respuesta pueden considerarse como la génesis de las llamadas cláusulas democráticas en los procesos de integración regional en el continente americano.

mento y del gabinete de asumir compromisos con el continente.

Al respecto, Renouvin (1990, pp. 38-50) explica que el gabinete inglés se limitó a una garantía colectiva de las fronteras, en tono de protección establecida contra Francia, y rehusó extender sus compromisos al conjunto del estatuto territorial. En otras palabras, rechazó el proyecto de una intervención colectiva destinada a garantizar la estabilidad al interior de los Estados y adhirió a la regla que solo debía intervenir en caso de amenaza a la paz general por revueltas revolucionarias. Así, concluye que en 1823 se rompió, definitivamente, la solidaridad proclamada ocho años antes por las cuatro potencias. Gran Bretaña desautorizó la política de intervención en España, aunque, por la capacidad de sus fuerzas militares, no pudiera oponerse efectivamente a ella. Y si no cabía mantener el concierto en los asuntos continentales, con mayor razón las divergencias se trasladaron a los asuntos mediterráneos y a las colonias españolas en América. Coincidiendo, Kinder y Hilgemann (1990, p. 41) van a resumir esta tensión y a argumentar que el parlamento británico convertirá a su país en la “patria de los liberales”.

Finalmente, en este apartado dedicado al atributo de la soberanía, cabe reflexionar sobre el alcance supranacional de este concierto entre monarquías. Kinder y Hilgemann (1990, p. 41) califican su resultado como la primera organización supranacional de la época moderna. Su fundamento y su base ideológica radican en la alianza entre el altar y el trono. Su objetivo es el mantenimiento del *statu quo* social, económico y político. Por el contrario Renouvin (1990, p. 41) se pregunta si puede verse en

esta concertación una nueva concepción de las relaciones internacionales y si la intención de los negociadores de 1815 fue el establecimiento de una Confederación de Europa. Su respuesta es drástica: no hay en dichos textos nada que implique una limitación de soberanía de los Estados en beneficio de un organismo supranacional; nada que organizase una protección mutua de la integridad territorial; nada que significase el compromiso de renunciar a la guerra. Y agrega que las soluciones propuestas, no tuvieron otro objeto que confirmar la preponderancia de las grandes potencias victoriosas desde un mero directorio y no desde la piedra fundamental de una organización política, inspirada en ideas federativas.

2.3. El equilibrio de poder

Sobre el núcleo y el trasfondo de este Congreso, Veida (1993, p. 35) recoge todas las interpretaciones de la época. Hay quienes veían en el pacto la herramienta para asegurarse el concurso de las cortes menores. Otros lo consideraron una garantía de apoyo entre soberanos cristianos ante una futura guerra contra el imperio otomano—región indicada para que Rusia prosiguiera su tendencia expansionista—, ya que el sultán se vería excluido de la fraternidad cristiana. Finalmente, hay quienes lo evaluaron como una alianza monárquica y feudal en contra de las nacientes repúblicas, aunque el documento fue ratificado por Suiza y se solicitó la adhesión de Estados Unidos de América.

Desde el punto de vista de las reasignaciones en dominios territoriales, se confirma el equilibrio entre las cuatro potencias vencedoras y Francia. Gran Bretaña se asegura

el control de las principales rutas marítimas; Rusia obtiene la mayor parte del territorio de Polonia; Austria consigue una posición de hegemonía sobre Italia peninsular, y Prusia se queda con importantes espacios territoriales, especialmente el área septentrional de Sajonia. Francia pierde sus conquistas y regresa a las fronteras de 1792, pero rodeada de Estados tapones: la Prusia renana, el nuevo reino de los Países Bajos –Bélgica y Holanda– y el reino de Saboya-Piamonte. Por otra parte, Cracovia es declarada independiente; Suecia anexiona Noruega a excepción de Islandia, Groenlandia e Islas Feroes; Dinamarca obtiene Holstein y Lavemburgo. Asimismo, mientras Suiza recibe garantías en relación con el estatuto de neutralidad perpetua⁹, España y Portugal ven restaurado el absolutismo, pero no recompensada su intervención en las luchas napoleónicas. Finalmente, se define un nuevo ordenamiento de Alemania que no supone la instauración de un Estado nacional, por la rivalidad austro-prusiana y las pretensiones de soberanía de los príncipes. En consecuencia, no se concreta la restauración del imperio, aunque queda confirmada la secularización. Ante este impedimento, la puesta en práctica de las ideas de Metternich, origina la Confederación Alemana en junio de 1815 y hasta 1866.

Kinder y Hilgemann (1990, p. 41) si bien coinciden en la necesidad de los contratantes de proceder a esta repartición de Europa, consideran al Congreso de Viena inspirado, en gran parte, por las ideas y motivaciones del

príncipe Metternich de Austria, quien defiende la supremacía del imperio habsbúrgico y repudia las tendencias liberales y nacionalistas, por peligrosas y desintegradoras del Estado. Su preocupación esencial, radicó en el mantenimiento de los equilibrios en un sistema de Estados europeos. Los autores afirman que: “El Congreso supone, de hecho, un intento por detener la marcha de la historia”.

Como muestra de que Francia debía ser contemplada, pues su exclusión podría derivar en un equilibrio precario, Paolillo (1993, p. 25) adiciona una nota sobre las negociaciones de Viena. Su representante, Charles Maurice de Talleyrand, logró celebrar con Gran Bretaña y Austria una alianza defensiva secreta que la propia Francia se encargó de divulgar discretamente. Ello precipitó la solución al problema polaco, pero por sobre todo, demostró la endebles de las bases sobre las que se asentaba la solidaridad entre las potencias: “Porque, ¿quién podría imaginarse que ya durante las primeras semanas del Congreso, la potencia vencida lograría formar un bloque político con alguno de los aliados para enfrentar a los restantes aliados?” Es cierto que este tratado secreto estaba destinado a ser absolutamente inefectivo. Pero Francia emergió después de él, políticamente fortalecida.

Por tanto, el Congreso de Viena tiene un objetivo mayúsculo que radica en explorar una fórmula que asegure un nuevo equilibrio político ante la derrota del proyecto expansionista francés. Como consecuencia para Veida (1993,

⁹ Para Domínguez Cámpora (1947, p. 36), la garantía de neutralidad no está inspirada en el respeto a Suiza como Estado nacional, sino en el fin egoísta de evitar que, en tanto fortaleza natural e inexpugnable, pasase a ser posesión de alguna potencia europea, con lo que destruiría el equilibrio en el continente.

p. 33), la situación europea, posterior al Congreso, evidenció la existencia del interés común de los vencedores de conservar el *statu quo*, ya que los Estados con capacidad de alterarlo, estaban satisfechos con lo obtenido en el cónclave en materia de reclamaciones territoriales e instauración de zonas de influencia. Por tanto, los arreglos necesitaban de las herramientas aptas para perpetrar el sistema establecido.

Como se explicara, en ese esquema, la Santa Alianza fue inspiración del zar de Rusia Alejandro I (greco-ortodoxo) quien convoca a los monarcas de Austria (católico) y Prusia (protestante) bajo la protección divina de la Santísima Trinidad para la defensa de la religión, la paz y la justicia. Kinder y Hilgemann (1990, p. 41) resaltan el acuerdo en instaurar monarquías de naturaleza cristiana y patriarcal, bajo un régimen de defensa mutua y solidaria. Y en virtud de su responsabilidad, de arrogarse el derecho a la intervención contra toda clase de aspiraciones nacionalistas y liberales.

En definitiva, el pacto internacional esbozado en Viena y formateado en la Santa Alianza debió ser complementado por las disposiciones prácticas de la Cuádruple Alianza. Las tres potencias originales se arrogan la responsabilidad de tutelar la convivencia pacífica en Europa. La adhesión de Gran Bretaña pondera el evitar un resurgimiento revolucionario en Francia, resignando su tradicional rol en el equilibrio continental en favor de un mecanismo solidario.

El nuevo pacto concreto y práctico es inspiración de Lord Castlereagh bajo la novedosa metodología de reuniones periódicas entre los aliados. No obstante, si Castlereagh deseaba mantener la solidaridad entre los vencedores en interés de su nación y para impedir cualquier tentativa de desquite francés, deseaba también encuadrar a Rusia, por temor a su expansión. Este equilibrio no estuvo exento de tensiones. En el Congreso de Verona de 1822, ante la iniciativa de Francia, acompañada por las demás potencias europeas, pero con la oposición de Gran Bretaña, la coalición de monarquías decide intervenir en España, derrocando al gobierno liberal y restituyendo a Fernando VII. Esto despierta el temor británico que la restitución incluya el apoyo a España para recuperar sus colonias en América, y ofrece a Estados Unidos de América la firma de una declaración conjunta, rechazando posibles intervenciones europeas en el continente. El gobierno encabezado por James Monroe, también preocupado por las avances de Rusia en Alaska, si bien rechaza la declaración conjunta, concreta su posición en el mensaje anual al Congreso, el 2 de diciembre de 1823. El mensaje articulaba ideas ya establecidas en la política exterior de su país¹⁰.

En el mensaje, como se sabe, Monroe reivindica la jurisdicción soberana de los territorios en América, advirtiéndole que no podrán considerarse como campo de futura coloniza-

¹⁰ Renouvin (1990, p. 78) analiza cómo, en una primera instancia, Monroe se inclinó por aceptar la sugerencia británica. No obstante, su secretario de Estado, John Quincy Adams, no quería que los Estados Unidos aparecieran como satélites de Gran Bretaña y se inclinó por una declaración americana, asegurando a opositores internos, temerosos de tomar partido en forma pública y aislada, que en caso de crisis su país contaría con los británicos, cuyos intereses eran idénticos y cuya flota bastaría para impedir cualquier intervención europea.

ción por potencias europeas. La justificación histórica para la advertencia, la encuentra en que su país no ha hecho injerencia en territorios bajo jurisdicción territorial de potencias europeas, ni intervenido en conflictos bélicos en ese continente. No obstante, levanta una tercera justificación central para considerar que la advertencia es extensible a cualquier ámbito territorial del continente americano: la paz y seguridad internacionales debidas a su país. Sin cuestionar al régimen monárquico que dominaba la estructura política continental europea, lo califica como un sistema político esencialmente distinto del de Estados Unidos de América. Y a partir de esa diversidad es que anuncia que todo intento que suponga extender su sistema a cualquier porción de este hemisferio será considerado peligroso para la paz y seguridad.

Por otra parte, Kinder y Hilgemann (1990, p. 42) sostienen que, a partir de 1815, el desarrollo de las ideas liberales, democráticas o socialistas es tan característico del momento como la afirmación del conservadurismo o el sistema de compromiso que representa la monarquía constitucional.

CONCLUSIONES

En el marco del proyecto de investigación de mayor alcance sobre la Paz de Westfalia, Congreso de Viena, Conferencia de Paz de París y Conferencia de San Francisco, cabe responder si la ecuación de Westfalia, igualdad jurídica, soberanía y equilibrio de poder, es alterada en forma y/o en fondo con el Congreso de Viena y el llamado sistema de solidaridad entre potencias. Así, siempre en el marco del proyecto,

en este trabajo se aportan evidencias sobre dos aspectos en particular. Por un lado, se avanza en dar cuenta de la relación entre estructura de poder y conflictividad en el período en que se celebró el Congreso de 1815. Por otro, se aporta evidencia de que los acuerdos posteriores reflejan un tipo de distribución de poder que ha sido funcional a las grandes potencias del sistema internacional vigentes, en un período de alta conflictividad.

En lo que respecta a la estructura de poder y la conflictividad, el trabajo muestra que en el transcurso de los quinientos años transcurridos entre 1500-2000, predominó una estructura de poder de tipo multipolar alta en el sistema internacional. Por su parte, en cuanto a la existencia de posibles diferencias en los niveles de conflictividad según el tipo de estructura del sistema internacional, la aplicación del análisis de varianza unidireccional evidenció que no existen diferencias significativas en los niveles de conflictividad según el tipo de estructura.

En cuanto al orden construido en el terreno institucional, sobre la igualdad jurídica, se parte del hecho que la propia negociación en el Congreso incluyó a las cuatro grandes potencias vencedoras y el temor latente a una exclusión drástica de Francia, pero ignorando como contrapartes a los demás Estados. Esto si bien puede considerarse una desigualdad de corte funcional, obviamente altera los preceptos de la igualdad jurídica. Aunque la exclusión se atribuye, principalmente, al interés de manejar sin interferencias el estatus y la división de Polonia y Sajonia, las reasignaciones territoriales y la adjudicación de roles de neutralidad y de Estado tapón a otras unidades soberanas, reafirman la alteración del principio. Por otra

parte, la garantía de perpetrar el *statu quo* de lo obtenido en el Congreso, es clave para entender los pactos entre monarquías que se arrogaron el derecho de rechazar formas de gobierno en terceros países, si eran consideradas afines a ideas revolucionarias.

En la misma dirección, pero en forma directa, el atributo de la soberanía es gravemente desconocido en todo este contexto. En primer lugar, la Santa Alianza es fundamentada en valores cristianos. El fundamento, no obstante, constituye un relato de cohesión interna entre socios, más que una cruzada por imponer dichos valores en el continente. Pero, en segundo lugar, las monarquías no solo adoptan una garantía recíproca mediante un deber colectivo de asistencia mutua que valida un régimen político, sino que se atribuyen la facultad de intervenir en terceros Estados, a quienes monitorean con reuniones periódicas. Esta concepción, conocida como legitimismo monárquico, supone desconocer el principio de no intervención, que implica el derecho de todo Estado soberano a conducir sus asuntos sin injerencia externa. Cabe recordar que la intervención colectiva destinada a garantizar la estabilidad al interior de los Estados, fue la regla de la entente original Rusia, Austria y Prusia, mientras Gran Bretaña, en términos generales, adhirió a esa concepción solo en caso de amenaza a la paz general por revueltas revolucionarias y, más precisamente, las localizadas en Francia.

Finalmente, el Congreso de Viena representa un ícono de equilibrio de poder, pero desde una lectura que incluye a las cuatro potencias dominantes, al interés de ellas en no dejar a Francia aislada en demasía en el nuevo concier-

to continental y a la consolidación del estatuto de Estados neutralizados y Estados tapones para dibujar un mapa que desaliente las aventuras expansionistas. Esto explica la simbiosis entre el temor por un nuevo proyecto expansionista francés y el rechazo por las ideas revolucionarias y liberales. Los mecanismos de la Santa Alianza y la Cuádruple Alianza son producto, principalmente, del deseo de *statu quo* derivado de la satisfacción de lo obtenido en Viena, en cuanto a asignación de dominios territoriales e instauración de nuevas zonas de influencia. Los hechos muestran otros temores adicionales como la sobre preocupación británica por una aventura francesa, el cuidado por la expansión del Imperio Otomano o la consolidación de las ideas revolucionarias en América.

REFERENCIAS

- Aguilar, S. J. R. (2012). *Miradas sobre política mundial, derecho de gentes y educación*. Paraná: Delta Editora.
- Dahl, R. (1997). *La poliarquía: participación y oposición*, 2ª ed. Madrid: Tecnos.
- Denton, F. y Phillips, W. (1968). Some Patterns in the History of Violence. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 12, n° 2, June, 182-195.
- Domínguez Cámpora, A. (1947). *Derecho internacional público*. Montevideo: Organización Taquigráfica Medina.
- Doran, C. (1991). *Systems in crisis. New imperatives of high politics at century's end*. New York: Cambridge University Press.
- Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Gleditsch, N. y Havard, H. (1997). Peace and Democracy: A More Septical View. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 41, n° 2, 283-310.

- Goldstein, J. (1988). *Long Cycles: Prosperity and War in the Modern Age*. Connecticut: Yale University Press.
- Jervis, R. (1989). *The meaning of the nuclear revolution. Statecraft and the Prospect of Armagedon*. New York: Cornell University Press.
- Jiménez de Aréchaga, E. (1995). "Reconocimiento de Estado, gobierno y beligerancia". H. Arbuet Vignali, E. Jiménez de Aréchaga y R. Puceiro Ripoll, *Derecho internacional público*, t. II. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 45-83.
- Kennedy, P. (2006). *Auge y caída de las grandes potencias*. Buenos Aires: Ediciones Debolsillo.
- Kinder, H. y Hilgemann, W. (1990). *Atlas histórico mundial II. De la revolución francesa a nuestros días*, 15ª ed. Madrid: Ediciones Istmo.
- Kissinger, H. (1973). *Un mundo restaurado*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lemke, D. (2002). *Regions of Wars and Peace*. New York: Cambridge University Press.
- Levy, J. (1983). *War in the Modern Great Power System 1495-1975*. Kentucky: The University Press of Kentucky.
- McLaughlin, S. (2012). "Norms and the Democratic Peace". J. Vasquez, ed., *What do we know about war?* Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 167-188.
- McLaughlin, S. (1999). "Evolution in Democracy-War Dynamics". *Journal of Conflict Resolution*, vol. 43, n° 6, 771-792.
- Mearsheimer, J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton & Company Inc.
- Modelska, G. (1987). *Long Cycles in World Politics*. London: The Macmillan Press.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre naciones. La lucha por el poder y la paz*. 3ª ed. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Organsky, A. F. K. y Kugler, J. (1980). *The War Ledger*. Chicago: University of Chicago Press.
- Paolillo, F. H. (1993). El Congreso de Viena. H. Arbuet Vignali (dir.), *Lecciones de historia de las relaciones internacionales*, t. II. Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria, 11-32.
- Renouvin, P. (1990). *Historia de las relaciones internacionales. Siglos XIX y XX*, 2ª. ed. Madrid: Akal.
- Richardson, L. F. (1960). *Statistics of Deadly Quarrels*. Chicago: Quadrangle.
- Sarkees, M. y Wayman, F. (2010). *Resort to War 1816-2007. Correlates of War Series*. Washington D.C.: CQ Press - SAGE Publications.
- Tammen, R. (2000). *Power Transitions. Strategies for the 21st Century*. New York: CQ Press - SAGE Publications.
- Veida, V. (1993). La Santa Alianza. H. Arbuet-Vignali (dir.), *Lecciones de historia de las relaciones internacionales*, t. II. Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria, 33-59.
- Waltz, K. (2003). More may be better. K. Waltz y S. Sagan, *The spread of the nuclear weapons. A debate renewed*. New York: Norton & Company, 3-45.
- Waltz, K. (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Woods, F. y Baltzy, A. (1915). *Is War Diminishing?* Boston: Houghton-Mifflin.
- Wright, Q. (1965). *A Study of War*. 2ª ed. Chicago: University of Chicago.

ANEXO**POLEMOGRAMA DEL SISTEMA INTERNACIONAL 1500 - 2000**

Tiempo	Nº G.Potencias	Frec. guerras	Guerras activas	Nº Potencias en guerra	Alcance prom.	Duración	Duración prom.	Severidad	Severidad prom.	Conflictividad prom.
1500 - 1525	5	6	8	15	3	22	4	94200	11775	35161
1525 - 1550	4	7	9	15	2	40	6	236000	26222	107029
1550 - 1575	5	9	9	19	2	35	4	259800	28867	78997
1575 - 1600	5	4	5	6	2	43	11	184400	36880	198230
1600 - 1625	6	3	5	14	5	22	7	366540	73308	836254
1625 - 1650	7	1	2	17	17	25	25	1875000	937500	132812500
1650 - 1675	7	7	8	23	3	34	5	369000	46125	245372
1675 - 1700	7	3	4	15	5	30	10	1240000	310000	5166667
1700 - 1725	6	3	3	11	4	35	12	1340000	446667	6369136
1725 - 1750	5	3	3	12	4	17	6	462000	154000	1163556
1750 - 1775	6	1	1	6	6	8	8	992000	992000	15872000
1775 - 1800	6	2	3	11	6	15	8	697300	232433	3195958
1800 - 1825	5	1	2	6	6	12	12	1869000	934500	22428000
1825 - 1850	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1850 - 1875	6	4	4	10	3	3	1	451000	112750	77516
1875 - 1900	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1900 - 1925	8	2	2	13	7	7	4	7739300	3869650	30602482
1925 - 1950	7	2	2	9	5	6	3	12964300	6482150	31114320
1950 - 1975	2	1	1	4	4	3	3	954960	954960	3947168
1975 - 2000	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia.



RESEÑAS

Seguridad y defensa en Brasil

Reseña: Lima, L. (2015). *Worlding Brazil. Intellectuals, identity and security*.
New York: Routledge.
Rafael Piñeros

Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas

Reseña: Tassara, C. (2013). *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*,
Medellín: Ediciones Unaula.
Gustavo Rodríguez Albor

Seguridad y defensa en Brasil

Rafael Piñeros*

Reseña de libro

Lima, L. (2015). *Worlding Brazil. Intellectuals, identity and security*. New York: Routledge.

La obra nos invita a reflexionar la manera cómo se construyó, modificó, reprodujo y pensó la seguridad y defensa en Brasil, en un amplio período de tiempo (1930-2010). En ese sentido, este valioso trabajo parte de situar la seguridad y defensa como un tema que aún hoy es estudiado con recelo por parte de la comunidad académica brasileña, en la medida que se reproducen prejuicios (represión, autoritarismo, exclusión, etc.) marcados por la historia y las relaciones sociales que se construyeron durante la dictadura brasileña.

El trabajo de *Worlding Brazil*, se encuentra dividido en tres partes y tiene como fundamento teórico la aplicación de los estudios críticos de seguridad, es decir, aquellos en los que se pone en perspectiva el contexto y el momento en que se escribe y se analiza el fenómeno de estudio, alejándose de enfoques tradicionales que sitúan al Estado como objeto central e inamovible y, más bien, converge su

argumentación en la formulación de preguntas generales acerca de qué se estudia, para qué y por qué. La seguridad y defensa, adquiere una manera específica de análisis y a partir de allí, politizar, debatir y discutir aquellas definiciones que se consideraban fijas o inamovibles.

Sobre esa base, se controvierten los discursos y las prácticas imperantes por diferentes actores de la sociedad (militares, intelectuales, políticos y el pueblo en general) en momentos particulares de la historia brasileña, señalando cómo la influencia de aquellos reproduce necesidades, temores e intereses sobre lo que se debe entender por seguridad o defensa y la manera en que se instrumentaliza políticamente para alcanzar objetivos internos y externos.

La primera parte, compuesta por los capítulos 1 y 2, sitúa la base teórica que se utiliza en la segunda sección. Precisamente, el primer capítulo, hace un recuento de dos elementos centrales: la manera en que se estudian las relaciones

* Maestría en análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos, docente de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [rafael.pineros@uexternado.edu.co], [<https://orcid.org/0000-0001-5539-9395>]

Para citar esta reseña:

Piñeros, R. (2019). Seguridad y defensa en Brasil. [Reseña: Lima, L. (2015). *Worlding Brazil. Intellectuals, identity and security*. New York: Routledge]. *OASIS*, 29, pp. 259-262

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.13>

internacionales (en la periferia) y, el concepto de revolución horizontal de Antonio Gramsci.

Por un lado, Lima señala que las relaciones internacionales como disciplina científica, durante la segunda mitad del siglo xx, en las regiones periféricas o no anglosajonas, estuvieron encaminadas a comprender patrones generales que guiaban el comportamiento del Estado y otros actores, pues se veían en aquellos un viento de modernidad y progreso que debería ser aprovechado por países como Brasil. Por lo cual, se favoreció una reproducción de prácticas y dinámicas propias de países desarrollados, sin que hubiese algún tipo de adaptación local (Lima, 2015, p. 23). Esa situación llevó a que a inicios del siglo xxi, se cuestionaran esos enfoques, por concentrarse más en la solución de problemas que en la creación de una agenda propia de investigación, dejando de lado la apropiación local del conocimiento por parte de la comunidad académica.

La propuesta de Tickner y Waever (2009), adoptada por Lima, propone que las relaciones internacionales han servido para legitimar y simbolizar la acción del Estado y sus prácticas, tanto en América Latina como en Brasil, y con ello se han alcanzado objetivos internos y externos, a partir de la reproducción de una imagen (identidad), de la proyección de la misma y de una forma particular de llevarlo a cabo. En otras palabras, el primer capítulo define, a partir del trabajo de Tickner y Waever, tres variables principales del estudio de las relaciones internacionales, la seguridad y la defensa: *Beign* (qué somos), *Be-coming* (qué quisiéramos ser o cómo podríamos proyectarnos) y *Method* (cómo lo vamos a hacer).

Por otro lado, en la medida que las élites políticas económicas o militares —en el caso

brasileño— desconocen elementos culturales endógenos, la autora trae a colación uno de los conceptos claves del trabajo, la revolución horizontal plasmada por Gramsci a mediados del siglo xx. Justamente, el filósofo italiano señala que, para cualquier tiempo y lugar, las alianzas o coaliciones realizadas por la élite, al interior de un Estado, afectarán el desempeño futuro de la nación y, con ello, el tipo de modernidad que se alcanza. La revolución horizontal hace referencia, entonces, a “la intención de las élites por proveer una innegable modernización, sin que haya una profunda transformación de las estructuras de poder político, económico o social” (Lima, 2015, p. 28). Este concepto es útil para comprender cómo, en diversos momentos de la historia brasileña, la asociación de intereses entre terratenientes, burguesía industrial, militares e intelectuales, fue útil para mantener un papel central en la sociedad política y en la toma de decisiones, al tiempo que se proveía al pueblo o la masa un tipo particular de libertad, modernidad o desarrollo.

El capítulo dos se concentra en entender la relación de dos conceptos medulares: por un lado, cómo la evolución de la política doméstica brasileña ha estado marcada por la influencia de la teoría de la acción emocional (TAE) del sociólogo brasileño Jessé Souza, quien en los años treinta identificó una serie de rasgos sociales y comportamentales brasileños, que se han imitado en la construcción intelectual de las ciencias sociales desde ese momento, en especial en los discursos de seguridad y defensa.

En primer lugar, señala Souza que la historia política brasileña desde el siglo xix, ha reaccionado a situaciones externas que alteraron el orden político a nivel interno. La autora del

libro refleja cómo la invasión napoleónica de la península Ibérica en 1808, condujo a que la corte del rey Joao tuviera que trasladarse a la entonces colonia en el nuevo mundo. Ese hecho facilitó la integración entre portugueses y tribus locales, estimulando el mestizaje de la población, que lo vio durante gran parte del siglo XIX como un problema que no permitía la consolidación de una idea nacional, de una nación fuerte y desarrollada. Brasil era entonces, un sistema político y económico de élite, que se había corrompido (mestizaje), pero que esperaba retener el poder a partir de abrir la puerta a la modernidad (Lima, 2015, p. 45).

En segundo lugar, la TAE expuesta por Souza en 1932, abre paso a los conceptos de personalismo y patrimonialismo, que reproducen una estructura social elitista, excluyente y racista (Lima, 2015, p. 33). Tomando como referencia el trabajo de Gilberto Freire (*Casa grande y Senzala*, 1933) y Sergio Buarque de Holanda (*Raíces de Brasil*, 1936), Souza explica que la TAE refleja comportamientos pre modernos—*homen cordial*— en la sociedad, que no permiten su cohesión interna y su proyección internacional (Lima, 2015, p. 48). Así mismo, dicha teoría es utilizada, en diferentes momentos, para definir qué es Brasil (*Being*), qué quisiera ser Brasil (*becoming*) y cómo puede alcanzarlo (*method*), preguntas principales desde el enfoque adoptado por la autora.

A partir de allí, en la segunda parte de la obra, compuesta por los capítulos 3 al 5, Lima explica cómo los militares fueron considerados como la institución capaz de liderar el progreso, el desarrollismo y la modernización nacional, forjando igualmente el significado de identidad, seguridad y defensa en distintos

momentos, con asociación de otros actores, tales como la élite política o económica o la comunidad académica (Lima, 2015, p. 59).

En el capítulo tres, por ejemplo, con la llegada de los militares en 1930 al poder en cabeza de Getulio Vargas, se facilitó la implementación de las ideas de la TAE. A partir de una racionalización y militarización de la sociedad, las Fuerzas Armadas, bajo el recién fundado *Estado Novo*, generaron una conciencia colectiva sobre la superioridad de los militares, la necesidad de controlar a la población y la búsqueda de modernización. Con proyectos de infraestructura nacional, con la promulgación de leyes que establecían qué era seguridad nacional y cómo alcanzarla, la dictadura militar, en el período 1930-1945, aplicó una serie de prácticas autoritarias y represivas, que reflejaban “el control de la sociedad por los militares y la necesidad de aquellos de erigir soldados para la causa nacional de la patria” (Lima, 2015, p. 70).

En el cuarto capítulo se abordan las características del período 1945-1965 y 1965-1985, el primero bajo el control de regímenes civiles, conservadores y autoritarios y, en el segundo, con el retorno de la dictadura militar hasta 1985. Justamente, una característica de esta etapa fue la apertura parcial hecha por los militares en la administración pública, a través de la cual, por ejemplo, los militares cedieron ciertas áreas burocráticas (salud, educación, etc.) al control civil, mientras que, para el campo de la seguridad y la defensa, seguían reteniendo el control ideológico y práctico. Fue a través de la Escuela Superior de Guerra (ESG), establecida en 1949 como un *Think Tank* con la función de preparar civiles y militares, que los militares

continuaron ejerciendo un control preciso sobre la manera en que se definía, se sustentaba y se hablaba de seguridad y defensa. Es decir, la seguridad pasaba a ser una estrategia de desarrollo que debía ser perseguida por la élite política, formada en la ESG para desempeñar el papel que Brasil se merece. En ese sentido, la Estrategia de Seguridad Nacional, promulgada a partir de 1946 en un conjunto de textos poco claros y desorganizados, planteó los principios generales de lo que significa Brasil, de la necesidad de convertirse en el futuro en potencia mundial (*Worlding Brazil*) y de cómo la identidad de *homen cordial* podía ser utilizada para acercarse a la modernidad, el desarrollo y el primer mundo (Lima, 2015, p. 76).

El capítulo quinto plantea una profunda reflexión sobre el papel de la educación y la utilización de la política exterior como un instrumento que refleja prácticas sociales heredadas de la TAE, de la democracia elitista, blanca y excluyente que se pretendió cultivar durante diversos momentos de la historia brasileña. En primer lugar, se señala a los intelectuales y la comunidad académica, en los períodos del Estado Novo (1930-1945), el régimen autoritario-dictatorial (1965-1985) y en el retorno a la democracia, en decir, 1985-2010, han terminado por apoyar, legitimar o, como en la última etapa, evaluar de manera crítica el desempeño del Estado. Así mismo, se señala cómo la educación, con el retorno democrático, buscó ser el faro liberal que guiaba la conducción de Brasil en el sistema internacional.

Para ello, se criticó la implementación de políticas neoliberales en los años noventa y el abandono de políticas que, como el desarrollismo, crearon una particular influencia de Brasil

en los asuntos internacionales. Precisamente, se señala cómo la política exterior se convirtió en un instrumento para mostrar una identidad hacia afuera, basada en la excelencia, profesionalismo y reputación de quienes construyen y ejecutan dicha política pública (Lima, 2015, p. 120). Es decir, que la política exterior, es un medio a través del cual Brasil refleja su lugar como una potencia consolidada, madura y proyectada a ejercer influencia en su región y en el mundo.

Finalmente, el capítulo 6, a manera de conclusión, invita a una reflexión sobre la forma y el fondo que han adquirido los estudios sociales (y en relaciones internacionales) en Brasil, y con ello criticar los enfoques tradicionales que reproducen prácticas ajenas a los contextos locales, no analizan o polemizan de manera crítica los hechos y, por último, eluden la generación de agendas de investigación autónomas que permitan el florecimiento disciplinar. Lima refleja, de manera adecuada, cómo la academia, en el período de análisis, ha adoptado un enfoque basado en la continuidad y similitud, reflejando ciertos rasgos culturales e identitarios brasileños (Lima, 2015, p. 144), sin que aquellos hayan sido visualizados desde una perspectiva crítica. Es decir, sin una discusión sobre los significados colectivos, o al menos sobre su utilidad, pertinencia o representatividad de lo que significa la sociedad brasilera hoy en día, es difícil esperar resultados diferentes a los que se han reproducido en el largo período de estudio y que hoy en día refuerzan el estudio de la seguridad y defensa a partir del Estado, y no de otros actores o enfoques de estudio.

Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas

Gustavo Rodríguez Albor*

Reseña de libro

Tassara, C. (2013). *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*, Medellín: Ediciones Unaula. ISBN: 978-958-8366-78-4

En los últimos años, el escenario político-económico global ha experimentado algunos cambios que hasta hace poco eran prácticamente impensables, y en los que Europa y América Latina han estado involucrados directamente. La crisis económica que sufrieron algunos países europeos (España, Italia y Portugal, en particular) y que ha amenazado de diversas formas la unión de esta región, el escenario multipolar generado por el posicionamiento económico internacional de países como China, India, Sudáfrica o Brasil, el ascenso de la región latinoamericana en el concierto internacional, el creciente número de actores en los procesos de

cooperación y las nuevas formas de cooperar, son apenas un claro ejemplo de tales cambios.

Tal situación ha hecho que la Unión Europea revise su política de desarrollo, la forma en que se relacionan con los demás países y la manera cómo dirigen la cooperación, sobre todo en regiones como América Latina, lo que para algunos es sinónimo de reducción de la cooperación. Del lado de América Latina, el crecimiento desigual de los países que lo integran, más allá de lo económico, hacen pensar que son necesarias nuevas formas de cooperación en nuevos frentes. Temas como los problemas sociales, la alta desigualdad, la

* PhD en ciencias sociales. Docente investigador, Universidad Autónoma del Caribe. Barranquilla, (Colombia). Coordinador de la Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional, Riacy. [gustavo.rodriguez51@uau-tonoma.edu.co], [<https://orcid.org/0000-0002-6464-3182>]

Para citar esta reseña:

Rodríguez Albor, G. (2019). *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas*. [Reseña: Tassara, C. (2013). *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*, Medellín]. *OASIS*, 29, pp. 263-265

DOI: : <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.14>

débil formación de capital humano de alto nivel y la baja inversión en I+D, entre otros aspectos, son necesarios en diferentes “dosis” en los países latinoamericanos y hacen pensar que hoy más que nunca es necesaria la cooperación para el desarrollo, teniendo presente la experiencia y las buenas prácticas logradas de procesos anteriores.

Precisamente, la obra de Carlo Tassara es un importante documento que pone de relieve este marco especial, incorporando, de manera muy oportuna, el enfoque histórico a los aspectos políticos y económicos en las relaciones de Europa con América Latina, al tiempo que brinda una reflexión rigurosa tanto desde el contexto teórico como el de las buenas prácticas y experiencias entre ambas regiones.

En este sentido, el libro se enfoca básicamente en dos aspectos. Por un lado, brindar un instrumento de análisis crítico para entender los nexos existentes entre cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas, orientadas a la cohesión social y al desarrollo territorial en el contexto latinoamericano. Y, por el otro lado, analizar la filosofía y las modalidades operativas de la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea, y las relaciones euro-latinoamericanas.

Lo anterior, vinculando teoría y práctica, intentando retroalimentar la reflexión teórica con el análisis de experiencias concretas de relaciones internacionales, implementación de políticas públicas y realización de programas y proyectos de desarrollo, lo que hace una obra especialmente relevante para quienes se encuentran inmersos en el mundo de la cooperación internacional para el desarrollo, dentro del ámbito euro-latinoamericano.

Desde el punto de vista del contenido estructural de la publicación, está distribuida en cinco capítulos que llevan al lector a realizar un recorrido histórico desde la configuración de las relaciones internacionales y la cooperación para el desarrollo después de la segunda guerra mundial hasta las experiencias y buenas prácticas, clave de la cooperación euro-latinoamericana, principalmente para Colombia, en cohesión social, desarrollo local, educación y de cooperación Sur-Sur y triangular.

Esta articulación permite conocer, de primera mano, las políticas, actores y paradigmas, que se configuraron en el escenario bipolar de mediados del siglo pasado, llevando a analizar las características y situaciones en que evolucionó la cooperación internacional dirigida a América Latina y el mundo en desarrollo. Este marco histórico lo logra unir a los nuevos enfoques y el reto que significó el planteamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el 2000. La preocupación por la eficacia de la ayuda, la creciente participación de diversos actores y el cumplimiento de estos compromisos generaron una serie de reflexiones en Monterrey 2002, París 2005, Accra 2008, Doha 2008, Estambul 2010 y Busan 2011, que son plasmados por el autor, no sin antes hacer sus consideraciones sobre los desafíos futuros que exige la cooperación para el desarrollo.

Así mismo, revisa los orígenes y papel de las relaciones y la cooperación euro-latinoamericana, haciendo especial énfasis en la política de cohesión social. El profesor Tassara ambienta su análisis con una reflexión sobre la crisis europea, al tiempo que examina las características generales de la cooperación de la Unión Europea. Su trabajo revisa cuidadosamente la

política de asociación estratégica birregional y los enfoques de la cooperación euro-latinoamericana, dejando ver logros y errores, y sus implicaciones para el replanteamiento del diálogo y las relaciones internacionales entre la Unión Europea y América Latina, en un escenario internacional cada vez más cambiante.

La obra, además, brinda una visión original de las políticas de cohesión social, procesos de desarrollo local y cooperación para el desarrollo, así como de la interacción entre estas. Por un lado, presenta experiencias y buenas prácticas relativas a la cooperación internacional en Colombia, acompañado de una sistematización metodológica y una reflexión sobre las lecciones aprendidas. De la misma forma, analiza la experiencia del proyecto piloto Rede@prender, realizado en Colombia en el marco del Programa EUROsociAL y en el contexto de la cooperación euro-latinoamericana.

El autor también reflexiona sobre uno de los procesos más dinámicos de los últimos años en el contexto latinoamericano, la cooperación

Sur-Sur, y lo analiza frente al papel de la Unión Europea, con cuatro experiencias destacadas de esta modalidad de cooperación en Colombia.

Cada una de esas contribuciones obedecen a un largo trabajo investigativo que ha venido realizando este reconocido académico europeo, que dicta clases de posgrado en Colombia varios meses al año y que ha alcanzado una amplia experiencia práctica en la cooperación euro-latinoamericana, así como su capacidad para transmitir, de manera sencilla, pero rigurosa, su conocimiento y su visión sobre la cooperación y el diálogo común entre estas dos regiones.

Las notas introductorias del libro, realizadas por dos reconocidos estudiosos de la cooperación euro-latinoamericana, como son José Antonio Sanahuja y Jairo Agudelo Tabor-da, y un diplomático europeo que ha trabajado muchos años en América Latina, como es Ivo Hoefkens, dan fe del valioso documento.

Barranquilla, mayo de 2017

INDICACIONES PARA AUTORES

El Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, invita a los académicos, investigadores y especialistas en temas de asuntos internacionales contemporáneos a publicar sus avances de investigación en la revista *OASIS*, adscrita al Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales. La revista *OASIS* es de circulación nacional e internacional. Esta publicación inició con periodicidad anual en 1995 y es semestral a partir del año 2014.

La revista *OASIS* busca realizar una contribución a la producción y socialización del conocimiento científico en las ciencias sociales, con especial énfasis en temas relacionados a las relaciones internacionales. El objetivo es la publicación de trabajos científicos resultados de investigación o de reflexión teórica. Se privilegiarán los trabajos sobre los temas de las líneas de investigación que se desarrollan en el marco del Grupo de investigación *OASIS*. Las líneas de investigación son las siguientes: Estudios regionales, Gobernanza global y Teoría de relaciones internacionales.

Los textos entregados a la revista *OASIS* deben ser artículos de investigación, reflexión o revisión que presenten, de manera detallada, los resultados originales de proyectos de investigación. La estructura generalmente utilizada

contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.

Los artículos presentados deben ser inéditos y escritos en español, inglés, francés o portugués, con su respectivo resumen y palabras clave en español e inglés. En caso de artículos que no estén en español, el autor debe encargarse de pasarlos por una corrección de estilo antes de presentarlos a la revista o a más tardar una vez sea aceptado para publicación.

El Comité Editorial se compromete con los estándares generales de calidad académica. Una vez recibidos los artículos se remiten a dos evaluadores externos –pares académicos anónimos, especializados en el campo de la investigación– quienes desarrollan el proceso de arbitraje mediante el sistema de doble ciego, en el cual se garantiza el anonimato de evaluador/es y autor/es. Cuando se presenten casos de controversia en los resultados de las evaluaciones, el Comité Editorial seleccionará un tercer árbitro para tomar la decisión final. Este proceso tarda aproximadamente dos meses. Los pares evaluadores no deben tener ningún conflicto de intereses con los autores y sus trabajos. También deben manifestar el conocimiento de los estándares internacionales de publicación científica con los que se compromete la revista, en particular los referentes al manejo del plagio y el proceso de revisión de pares externos. Además, todos los

evaluadores deberán aceptar la declaración de confidencialidad.

Posteriormente, el Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar el material por publicar y de mantener los artículos aceptados para posteriores publicaciones, si fuese necesario. El Comité Editorial se reserva el derecho de realizar cambios en la redacción. De estimar necesario, la introducción de modificaciones sustanciales en el texto se consultará previamente con el/los autor/es. En caso de considerarse la no publicación de un trabajo el/los autor/es será/n notificado/s. Todas las propuestas serán consideradas sin perjuicio de la postura teórica, el punto de vista expresado o la metodología empleada. La publicación de los artículos no significa que la dirección de la revista comparta los puntos de vista que en ellos se exponen. El/los autor/es es/son responsable/s directo/s de las tesis o ideas expresadas en ellos.

Al remitir su contribución en medio magnético, el autor debe manifestar con claridad: 1) Si está de acuerdo con la política editorial de la revista *OASIS*; 2) si su artículo es inédito o no; en caso negativo, informando su referencia bibliográfica conforme los requisitos que se detallan más adelante, y 3) afirmar que el artículo no se encuentra en proceso de evaluación en otra revista u órganos editoriales.

La identificación del autor debe incluir nombre completo, breve hoja de vida, institución a la que se encuentra vinculado, dirección, correo electrónico y fecha de realización del trabajo.

La presentación de todo artículo deberá ir acompañada de una hoja de portada en la que aparecerá: título del trabajo, nombre del autor

(o autores), institución a la que pertenece(n) con su dirección postal, dirección electrónica, resumen en español e inglés (máximo 150 palabras) y palabras clave en español e inglés (de cuatro a seis). En la página siguiente se iniciará el artículo precedido únicamente del título en español e inglés.

La extensión de artículos es de un máximo de 9.000 (nueve mil) palabras en espacio sencillo, escritos en Word, letra Arial 12, márgenes superior e inferior de 2,5 cm; izquierda y derecha de 3,0 cm, incluidas bibliografía, notas, fotos o gráficos, si el documento lo requiere. Podrán ser publicados resúmenes de trabajos de grado con una extensión máxima de 9.000 (nueve mil) palabras y que cuenten con la debida autorización de la institución educativa para su publicación en la revista.

La información estadística debe estar contenida en tablas y gráficos y es responsabilidad del autor. Todas las tablas y gráficos deben entregarse, además de en el cuerpo del artículo, en un archivo aparte y deben poder ser modificables; en la parte inferior de estos deben quedar consignadas las fuentes.

La bibliografía debe aparecer al final del artículo y debe contener un mínimo de 17 referencias, diferenciadas de las notas, en caso de que las hubiera, y se presentará según el Manual de Publicaciones de la American Psychological Association (apa: www.apastyle.org).

Las citas en el texto: (apellido del autor, coma, año de publicación). Si se menciona el autor, solo se deberá escribir el año de la publicación del texto al que se hace referencia.

Cuando un trabajo tiene dos autores(as) siempre se citan los dos apellidos cada vez que

la referencia aparece en el texto. Cuando un trabajo tiene tres, cuatro o cinco autores(as), se citan todos la primera vez que aparece la referencia en el texto. En las citas subsiguientes se escribe solamente el apellido del (la) primer(a) autor(a) seguido de *et al.* y el año de publicación.

Las referencias bibliográficas tienen el siguiente esquema de citación: apellido y nombre del autor, año de publicación, título del libro en cursiva, ciudad y editorial. Los capítulos de obras colectivas deben incluir: apellido y nombre del autor, año de publicación, título del capítulo, título del libro en cursiva, ciudad, editorial y páginas del capítulo. Los artículos de revistas deben incluir: apellido y nombre del autor, año de publicación, título del artículo, nombre de la revista en cursiva, volumen, número y páginas del artículo.

Las notas se presentarán al pie de página y estandarizadas en su presentación.

La revista requiere que los autores autoricen, por medio de una licencia de uso, la edición, publicación, reproducción, distribución y comunicación pública de la obra de su autoría, tanto en soporte físico como digital, para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin ánimo de lucro. Los autores conservan los derechos de autor y garantizan a la revista el derecho de ser la primera publicación del trabajo, que estará licenciado con el Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual. La reproducción de los documentos en otros medios impresos y/o electrónicos debe incluir un reconocimiento de la

autoría del trabajo y de su publicación inicial, tal como lo estipula la licencia. Los autores podrán divulgar su documento en cualquier repositorio o sitio web. Inmediatamente después de su publicación, los artículos serán enviados en medio magnético a las diferentes bases de datos y sistemas de indexación para la divulgación de su contenido. Los artículos también se pueden consultar gratuitamente en la página web: www.uexternado.edu.co/oasis, en el catálogo Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), el Directory of Open Access Journals (DOAJ), y en las bases de datos del International Bibliography of Social Sciences (IBSS), Emerging Sources Citation Index (ESCI), Cengage Learning, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), Fuente Académica EBSCO, Dialnet, Social Science Research Network (SSRN), Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), el Registro Escandinavo de Publicaciones Científicas y el Open Journal System (OJS).

La presentación y publicación de artículos en la revista no genera costos para los autores. La revista está comprometida con los estándares internacionales de publicación científica. Para ello se siguen las directrices de la 2nd World Conference on Research Integrity, Singapur, julio 22-24 de 2010:

[http://publicationethics.org/files/International%20standard_editors_for%20website_11_Nov_2011.pdf]

Las directrices para autores se pueden consultar en:

[http://publicationethics.org/files/International%20standards_authors_for%20website_11_Nov_2011.pdf]

Los artículos y toda la correspondencia relacionada con el contenido de la revista deben ser enviados a:

Martha Ardila
Editora Revista *OASIS*

Calle 12 n.º 0-44
Centro de Investigaciones y Proyectos
Especiales (CIPE)

Universidad Externado de Colombia
Bogotá D.C., Colombia

[oasis@uexternado.edu.co]
[www.uexternado.edu.co/oasis]

GUIDELINES FOR AUTHORS

The Research and Special Projects Center of the School of Finance, Government and International Relations of the Externado University of Colombia invites academics, researchers, and specialists interested in contemporary international issues to publish their research projects in the *OASIS* Journal. The journal is an integral part of the Observatory of the Analysis of International Systems. The *OASIS* Journal has national and international circulation. It has been published annually since 1995 and twice a year since 2014.

The *OASIS* Journal seeks to contribute to the production and socialization of scientific knowledge in social sciences, with special emphasis on contemporary international issues such as area studies, international relations theory, geopolitics, migration, governability, development, cooperation, transitional government, energy and natural resources, and finally conflict, peace and security.

Texts submitted to the *OASIS* Journal should be articles of research, reflection, or review that present original research findings. Each article should have the following four sections: introduction, methodology, findings, and conclusions. The articles submitted to the journal must be unpublished and written in Spanish, English, French or Portuguese with their respective abstracts and keywords in both Spanish and English. If the article is not in Spanish, the author will be responsible for sending it to a proofreader in its original

language, either before submitting it or at the moment the article is accepted for publication.

The Editorial Committee is committed to the general standards of academic quality. Once received, the articles are remitted to two external reviewers – anonymous academic peers specialized in the field of research – who shall undertake the peer review process through a double-blind system, which will guarantee the anonymity of the reviewer(s) and author(s). In case of conflict between two reviews, the Editorial Committee will appoint a third referee to make the final decision. This process takes approximately two months. The referees should not have any conflict of interest with the authors and their works. They should also be aware of the journal's international standards of scientific publication, especially with regard to the issue of plagiarism and the peer review process. In addition, all reviewers should accept the privacy statement.

Thereafter, the Editorial Committee reserves the right to select the material to be published and to keep the accepted articles for future publications, if necessary. The Editorial Committee can also make editorial changes. If deemed necessary, substantial modifications to the text will be consulted with the author(s). The author(s) will be notified in case the article is not considered for publication. All proposals shall be considered without regard to the article's theoretical position, the point of view of the author, or

the chosen methodology. The publication of articles does not imply that the directors of the Journal share the points of view expressed therein. The author(s) is (are) directly responsible for their thesis or ideas.

When submitting their work through digital media, the authors must clearly state: 1. if they agree with the Editorial Policy of the *OASIS* Journal; 2. if their article is unpublished or not; in case it is not, informing their reference bibliography in accordance to the requirements that are detailed below, and; 3. affirm that the article is not being evaluated by another journal or editorial.

The author must include his/her complete name, a brief résumé, their affiliated institution address, e-mail, and the work's date. All articles' presentations must be accompanied by a cover sheet with: title, name(s) of author(s), institution to which they belong with mailing address, web address, abstract in Spanish and English (150 words maximum) and keywords in Spanish and English (four to six). The article should begin on the following page, preceded only by the title in Spanish and English.

The length of the article should be maximum of 9,000 (nine thousand) words, single space, written in Word, Arial 12 point font, top and bottom margins of 2.5 centimeters; left and right of 3.0 centimeters, including bibliography, notes, photographs and graphs, if the document requires them. Graduation theses can be published with a maximum length of 9,000 words and proper authorization from the educational institution for their publication in the Journal.

Statistical information must be presented in tables and graphs and are the responsibility of the author. In addition to being in the body of the article, all tables and graphs must be submitted in a separate file and must be modifiable. Additionally, the sources must be documented in the bottom part of these.

The bibliography must appear at the end of the article and must contain a minimum of 17 references, separate from the notes, in case there are any, and shall be presented according to the Publication Manual of the American Psychological Association (APA: www.apastyle.org). In-text citations: (author's last name, comma, year of publication). If the author is mentioned, only the year of publication of the referenced text must be written. When a work has two authors, both last names are always cited whenever the reference appears in the text. When a work has three, four, or five authors, all authors are cited the first time the text is referenced. In subsequent citations of the same text only the last name of the first author is written, followed by the phrase "et al." and the year of publication.

Bibliographic references have the following citation outline: Author's last name and given name, year of publication, book title in italics, city, and editorial. Chapters of collected works must include: author's last name and given name, year of publication, chapter title, book title in italics, city, editorial, and chapter pages. Journal articles must include: author's last name and given name, year of publication, article title, journal name in italics, volume, number, and article pages. Notes will

be presented as footnotes and standardized in their presentation.

The journal requires that the authors authorize, through a license, the editing, publication, reproduction, distribution, and public communication of the author's work, both physically and digitally, for solely scientific, cultural, diffusion, and non-for-profit purposes. The authors retain copyrights and guarantee the Journal first publication rights, which will be licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike. The reproduction of the documents in other media, printed or electronic, must include recognition of the work's author and its original publication, as is stipulated in the license. The authors may publish their work on any website or repository. Immediately after their publication, the articles must be sent on digital media to the various databases and indexation systems for the release of their content. The articles will also be accessible for free on the website [www.uexternado.edu.co/oasis] and in the catalogue Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), the Directory of Open Access Journals (DOAJ), and in the data bases of International Bibliography of Social Sciences (IBSS), Emerging Sources Citation Index (ESCI), Cengage Learning, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), Fuente Académica EBSCO, Dialnet, Social Science Research Network (SSRN), Red Iberoamericana de Innovación y

Conocimiento Científico (REDIB), el Registro Escandinavo de Publicaciones Científicas and the Open Journal System (OJS).

The presentation and publication of articles implies no cost whatsoever to the authors. The Journal is committed to international standards of scientific publication. For this, the 2nd World Conference on Research Integrity, Singapore, July 22-24, 2010 guidelines are followed:

[http://publicationethics.org/files/International%20standard_editors_for%20website_11_Nov_2011.pdf]

The guidelines for authors can be accessed at:

[http://publicationethics.org/files/International%20standards_authors_for%20website_11_Nov_2011.pdf]

Articles and all correspondence related to the content of the Journal should be sent to:

Martha Ardila
 Editora Revista *OASIS*
 Calle 12 n.º 0-44
 Centro de Investigaciones y Proyectos
 Especiales (CIPE)
 Universidad Externado de Colombia
 Bogotá D.C., Colombia
 [oasis@uexternado.edu.co]
 [www.uexternado.edu.co/oasis]



Madeleine *Albright*

Noam *Chomsky*

Mikhail *Gorbachev*

Chuck *Hagel*

John *Kerry*

Sergei *Khrushchev*

Ricardo *Lagos*

John *McCain*

Jeffrey *Sachs*

Joseph *Stiglitz*

Martin *Wolf*

Paul *Wolfowitz*

Fareed *Zakaria*

And more. 

Now in its 24th year, the *Brown Journal of World Affairs* is a student run publication featuring original works by policy makers, world leaders and prominent academics.

www.brown.edu/bjwa

Phone: 401-569-6991 Email: bjwa@brown.edu

The Brown Journal of World Affairs

Brown University, Box 1930 Providence, RI 02912 USA

Bringing together leading minds in the field of international affairs to explore the most pressing issues of our time since 1947.

COLUMBIA UNIVERSITY • SCHOOL OF INTERNATIONAL AND PUBLIC AFFAIRS

JOURNAL OF
 INTERNATIONAL
AFFAIRS

The Democracy Issue - Vol. 71, No. 1 - Fall/Winter 2017

*Contentious Narratives: Digital Technology and the Attack on Liberal
Democratic Norms - Vol. 71, No. 1.5 - Spring/Summer 2018*

Ungoverned Spaces - Vol. 71, No. 2 - Spring/Summer 2018

The Fourth Industrial Revolution - Vol. 72, No. 1 - Fall/Winter 2018

To learn more or to subscribe to our print issue, visit us
at <https://jia.sipa.columbia.edu/>



Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia
en enero de 2019

Se compuso en caracteres Adobe Garamond Pro de 11 puntos
y se imprimió sobre propalibros de 70 gramos
Bogotá, Colombia

Post tenebras spero lucem