



Eduardo Pastrana Buelvas, Eduardo Velosa y Diego Vera

Política exterior colombiana:

la agenda de
Gustavo Petro



Autores:

Eduardo Pastrana Buelvas

Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig (Alemania). Asesor de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia (KAS) y miembro de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), en la cual hace parte del Comité Académico de Honor.

Eduardo Velosa

Profesor asociado del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y director de las maestrías en Estudios Internacionales y en Estudios Contemporáneos de América Latina, ofrecidas por este departamento. Es doctor en Ciencia Política de la Universidad de Hamburgo (Alemania), magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad Griffith (Australia) y politólogo de la Universidad Javeriana. Sus áreas de trabajo se concentran en las relaciones del Este de Asia con América Latina, con énfasis en China, en el análisis de política exterior latinoamericana y en el análisis de redes aplicado a los estudios internacionales.

Diego Vera

Politólogo con énfasis en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Magíster en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá). Profesor asistente del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana (Bogotá) y miembro del GRIALI. Investigador y coautor para varios proyectos de la Universidad Javeriana, la Fundación Friedrich Ebert en Colombia (FESCOL) y la Fundación Konrad Adenauer (KAS).

Eduardo Pastrana Buelvas, Eduardo Velosa y Diego Vera

Política exterior colombiana:

la agenda de
Gustavo Petro



Pastrana Buelvas, Eduardo, autor

Política exterior colombiana : la agenda de Gustavo Petro / Eduardo Pastrana Buelvas, Eduardo Velosa y Diego Vera. -- Primera edición. -- Bogotá : Fundación Konrad Adenauer : Cries, 2023.
392 páginas.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-628-95772-5-9 (impreso) -- 978-628-95772-6-6 (digital)

1. Petro Urrego, Gustavo, 1960- - Pensamiento político - Crítica e interpretación 2. Política exterior - Colombia - Siglo XXI 3. Colombia - Relaciones exteriores - Siglo XXI 4. Colombia - Política y gobierno - Siglo XXI I. Velosa, Eduardo, autor II. Vera, Diego, autor

CDD: 327.861 ed. 23

CO-BoBN- a1127007

© 2023, Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia

© 2023, Eduardo Pastrana Buelvas, Eduardo Velosa y Diego Vera

Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia

Calle 93B Nro. 18-12, Piso 7

(+57) 60 1 743 0947 Bogotá, D.C., Colombia

www.kas.de/web/kolumbien

Stefan Reith

Representante para Colombia

Andrea Valdelamar

Coordinadora de proyectos

ISBN impreso: 978-628-95772-5-9

ISBN digital: 978-628-95772-6-6

Primera edición: septiembre de 2023

Impreso en Colombia

Producción gráfica y editorial

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Marcela Manrique Cornejo

Corrección de estilo

Jairo Martínez Mora

Diseño gráfico

www.opcionesgraficas.com

instagram: @opcioneseditores

(+57) 60 1 237 2383

Bogotá, D.C., Colombia

El contenido de este libro corresponde exclusivamente al pensamiento de los autores y es de su absoluta responsabilidad. Las posturas y aseveraciones aquí presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa necesariamente la posición oficial ni institucional de la Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia, ni de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, CRIES.



Este libro es de acceso abierto publicado bajo una licencia Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas.

Distribución Gratuita

Contenido

| | Pág. |
|--|------|
| Presentación KAS | 7 |
| Presentación CRIES | 11 |
| Introducción | 15 |
| Capítulo 1 | |
| El rol de Colombia | 31 |
| La teoría del rol en el análisis de la política exterior | 33 |
| La posición regional de Colombia | 38 |
| ¿A qué juega Colombia en el sistema internacional? | 74 |
| Capítulo 2 | |
| Gustavo Petro y el libreto populista | 91 |
| Aproximación a los conceptos populismo y nuevos populismos .. | 93 |
| El populismo como estrategia política | 98 |
| El carisma | 101 |
| El método sonda de Petro | 112 |
| Políticas simbólicas | 118 |
| La política exterior simbólica | 120 |
| Reformas estatales como políticas simbólicas | 128 |
| Políticas sociales como políticas simbólicas | 139 |
| Capítulo 3 | |
| De la paz con legalidad de Duque hasta la paz total de Petro: bases jurídicas previas para la paz en Colombia | 155 |
| Marcos políticos y jurídicos para el Acuerdo de Paz durante el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos | 157 |
| El gobierno de Iván Duque y su proyecto político paz con legalidad | 165 |

| | |
|--|-----|
| La paz total del gobierno de Gustavo Petro a la luz de los estándares internacionales para los DD. HH. y del DIH | 180 |
|--|-----|

Capítulo 4

| | |
|---|-----|
| La ruptura de la dependencia El regreso de los sesenta: ¿Colombia y la construcción de la América Latina cepalina? | 189 |
| PEC y Comunidad Andina | 191 |
| PEC, Alianza del Pacífico y Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños | 204 |
| PEC con Chile y Perú | 212 |
| PEC con Brasil | 220 |
| PEC con Venezuela | 229 |

Capítulo 5

| | |
|--|-----|
| El mundo y la PEC de la Colombia Humana | 245 |
| PEC con Estados Unidos | 247 |
| PEC con China | 257 |
| PEC con Rusia | 264 |
| PEC con Alemania | 271 |


Capítulo 6

| | |
|---|-----|
| La política exterior de Colombia y la política exterior de Petro | 277 |
| Presidencialismo | 281 |
| El papel del Ministerio de Relaciones Exteriores y la fragmentación de la política exterior | 286 |
| El servicio exterior y la política doméstica en Colombia | 291 |
| Conclusiones | 299 |
| Recomendaciones | 319 |
| Referencias | 329 |



Presentación

Fundación Konrad Adenauer,
KAS, en Colombia



El año 2022 quedará marcado como uno importante en la historia de Colombia. Por primera vez, un candidato de izquierda asumió la Presidencia de la República y la coalición denominada Pacto Histórico logró convertirse en la primera fuerza política en el Senado y la segunda con más representantes a la Cámara. Esto, en palabras de Elder y Cobb, abriría una ventana de oportunidad para un cambio en la política nacional.

Para algunos expertos, ese cambio reflejado en el comportamiento electoral de más de once millones de colombianos fue el resultado del descontento social materializado en los paros nacionales de 2019 y 2021, y que Gustavo Petro y sus asesores supieron canalizar en el marco de las secuelas producidas por la pandemia. Sin embargo, quedan muchas dudas e inquietudes por resolver alrededor de lo que significaría dicho cambio, particularmente en lo que se refiere a la política exterior colombiana.

Ante este panorama, desde la KAS Colombia decidimos impulsar un estudio para analizar la política exterior del actual gobierno de Colombia, pero partiendo de un balance de lo que dejó el mandato de Iván Duque en materia de relaciones exteriores. Más aun, esta investigación plantea una reflexión sobre los rasgos generales de dicha política, el papel del actual presidente en su formulación y las claves de algunos lineamientos para la Cancillería y el sistema de servicio exterior.

El resultado de este ejercicio académico es el documento que aquí presentamos, en el que se consideran aspectos como el contexto doméstico e internacional que debe asumir el nuevo gobierno, las características del rol que delinea la actual administración para Colombia, los principales códigos discursivos del cambio propuesto por el Presidente de la República y las consecuencias que podrían tener para la agenda externa del país. Además, se identifican los cambios y continuidades frente al gobierno anterior y lo que ha propuesto el gobierno Petro en los niveles regional y global, enfatizando algunas arquitecturas de cooperación e integración y potencias y aliados principales. Por último, se plantean conclusiones y recomendaciones que podrían ser de interés particular para los tomadores de decisión.

Para lograr esto, los autores realizaron un análisis completo y riguroso alrededor de los siguientes ejes temáticos: el rol de Colombia en la región y su proyección internacional, las características de la política exterior de Gustavo Petro en lo que va de su gobierno, los cambios y continuidades frente a la política exterior del anterior presidente, las actuales relaciones con los vecinos y otros países de América Latina, y el mundo y la política exterior de la Colombia Humana.

Ahora bien, y como lo señalamos siempre, en ese campo existen otros temas más por abordar que desbordan el propósito y el alcance de esta publicación. Sin embargo, esperamos que la obra constituya un insumo relevante para quienes desde una aproximación académica buscan profundizar sus conocimientos frente a temas claves de la coyuntura política nacional y su impacto a nivel regional e internacional.

Por último, agradecemos a los profesores de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Eduardo Pastrana Buelvas, Eduardo Velosa y Diego Vera, por su compromiso y sus aportes en la implementación de esta iniciativa que, en un periodo tan retador como el que vivimos, adquiere un valor especial para el trabajo de la KAS.

Stefan Reith


Representante

Fundación Konrad Adenauer, KAS, en Colombia



Presentación

Coordinadora Regional de
Investigaciones Económicas
y Sociales, CRIES



El sistema internacional vive un complejo proceso de transición, plagado de incertidumbres e interrogantes. América Latina y el Caribe no son ajenos a los cambios sísmicos desplegados por este proceso y muchas de las políticas exteriores de los países de la región se ven afectadas no solo por sus procesos políticos internos, sino también por el impacto de dinámicas globales que condicionan su desempeño y los márgenes de su autonomía en el sistema internacional.

Colombia tampoco escapa a estos condicionamientos. Y es por ello que la presente obra, escrita por Eduardo Pastrana Buelvas –apreciado amigo, colega y miembro del Consejo Académico de CRIES–, Eduardo Velosa y Diego Vera, constituye un aporte crítico importante al análisis sobre la agenda de la política exterior colombiana de Gustavo Petro en base a las investigaciones que los autores realizaron.

A partir de la construcción de una sólida estructura, los capítulos del libro profundizan tanto en el análisis de los factores domésticos como de los procesos exógenos que han condicionado la política exterior colombiana bajo la presidencia de Gustavo Petro Urrego, articulando una visión analítica crítica y enriquecedora de la misma. Y desde esta perspectiva contribuyen, de igual manera –así sea implícitamente–, a la comprensión de las políticas exteriores de otros países de América Latina, y de sus repercusiones económicas, políticas, sociales y medioambientales en las sociedades latinoamericanas y en la región en general.

Por ello, para la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, CRIES –un organismo regional que combina la participación de la sociedad civil en los temas de la agenda regional y global con la producción y difusión de un conocimiento riguroso sobre estos temas–, la publicación de esta obra en colaboración con la Fundación Konrad Adenauer (KAS) de Colombia, aparte de contribuir a enriquecer la extensa lista de nuestras publicaciones, ampliando y promoviendo el conocimiento de nuestras sociedades y de su inserción en el sistema internacional, también aporta a la pluralidad y diversidad de los debates sobre el futuro de nuestra región.


Dr. Andrés Serbin

Presidente

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales,
CRIES



Introducción



Después de un contexto prolongado de frustración social, polarización política y agitaciones en las calles, como el que caracterizó al gobierno de Iván Duque (2018-2022), Colombia experimentó un giro inesperado, reflejado en los resultados de las elecciones al Congreso en marzo de 2022 y a la Presidencia de la República en junio del mismo año. El fenómeno denominado 'Pacto Histórico', como coalición de múltiples sectores contestatarios y alternativos frente a los partidos políticos tradicionales, emergió para muchos como una ventana de oportunidad para derrotar al uribismo y desafiar al continuismo institucional, enarbolando banderas como la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP de 2016, la transformación agraria, el ambientalismo contra la minería y el *fracking*, la equidad de género y la justicia social redistributiva, y aglutinando diversas resistencias -campesinas, afrodescendientes, indígenas, sindicalistas, feministas- frente al concepto, más politizado instrumentalmente que definido con precisión, del neoliberalismo. Un enemigo común al que se asoció hábilmente en las narrativas contrahegemónicas con todos los antecesores de Petro y con las élites económicas, incluyendo sectores como el ganadero, el bancario y el industrial.

Por vez primera en la historia del país, un movimiento identificado con la etiqueta de 'izquierda' asumió no solamente el poder Ejecutivo, en cabeza del exsenador por la 'Colombia Humana' y exguerrillero del

M-19, Gustavo Petro Urrego, sino que además se constituyó en la vertiente política con más asientos en el Senado (20 de 108 curules) y la segunda con más representantes en la Cámara (27 de 165 curules). La estrategia del Pacto, impulsada por Petro, de recurrir a listas cerradas para evitar la dispersión de votos y opiniones, tuvo éxito relativo, si bien esperaban lograr el doble de escaños, mientras las figuras de los partidos convencionales se despedazaban mutuamente en medio de sus intereses individuales y pugnas por nichos territoriales. El Pacto Histórico, con Petro y sus asesores, supo canalizar parte del malestar social que hizo ebullición durante los paros nacionales de 2019 y 2021, acentuado por las secuelas económicas de la pandemia por COVID-19 y los efectos no deseados de las medidas restrictivas de control sanitario que se implementaron.

Durante el paro, el petrismo acompañó y penetró las movilizaciones, pero la imposibilidad de alcanzar acuerdos profundos con el gobierno Duque, que prefería dialogar con los alcaldes y gobernadores, y los intentos fallidos por llevar reformas de largo alcance al Congreso, según el extenso pliego de peticiones de la mesa de coordinación del paro, condujeron a muchas de estas figuras a adherirse al proyecto político del autodenominado 'progresismo'. Así, el fantasma latinoamericano del contagio populista, al que aparentemente había sido inmune Colombia, con una arquitectura política más sólida y élites en consenso acerca de temas como la apertura e internacionalización económicas, la estabilidad macroeconómica, las relaciones estrechas con EE. UU. y la lucha frontal contra el narcotráfico, rápidamente se cernió sobre un país fracturado sociopolíticamente e incapaz de reducir de manera sustantiva la extrema desigualdad de ingresos y oportunidades a través de los canales de representación, los mecanismos constitucionales de participación y consulta ciudadana y los espacios interinstitucionales, así como de darle fin a la larga y dolorosa trayectoria de su conflicto armado interno.

Anteriormente, otros caudillos y personalismos habían ganado la opinión ciudadana mediante el recurso a partidos o movimientos políticos independientes en detrimento de los dos partidos históricos, conservador y liberal, tal como sucedió con Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos (Partido de la U), y posteriormente, con el propio Iván Duque

(Centro Democrático). No obstante, el ímpetu de un cambio radical en el modelo de desarrollo, en el enfoque de seguridad y en la política exterior no había sido parte de la fórmula electoral de los ganadores en este país, hasta entonces, eminentemente conservador en cuanto a sus valores políticos. El Pacto y Petro aparecieron entonces con códigos muy persuasivos en sus narrativas, algunas extremadamente simbólicas, y todo el poder de las redes sociales, posicionándose hábilmente con referentes como 'el cambio', 'la vida', 'la seguridad humana' y 'la paz', en permanente confrontación con los políticos tradicionales, las élites y hasta la Policía y las Fuerzas Militares. El temor a emular el camino errático de Venezuela, Nicaragua, Argentina o Bolivia, e incluso Chile, en aras de la 'revolución social', no funcionó como discurso de disuasión para los votantes ni como factor de integración para las franjas aturcidas de centro derecha y derecha, factor que condujo a los contendores de Petro a posiciones reactivas y poco propositivas, las cuales reforzaron su imagen con cada ataque verbal o mediático en lugar de debilitarla y acorralarlo en sus propuestas más descabelladas. Además de los partidos tradicionales y el uribismo, el gran derrotado fue, esencialmente, el centro del espectro ideológico en un país altamente polarizado.

Más sorprendentes aún que la llegada al Legislativo de esta nueva corriente con alto respaldo ciudadano, especialmente por parte de los jóvenes que exigían un gran cambio, fueron la segunda vuelta electoral por la Presidencia y la confección de la coalición para el nuevo gobierno, una vez conocido el candidato vencedor. La segunda vuelta representó una derrota estrepitosa para todos los partidos políticos y una alarma para la democracia institucionalizada, vistos los perfiles altamente demagógicos y propuestas de rasgos populistas de los candidatos, nada ortodoxos y hasta antiestablecimiento, Rodolfo Hernández y Gustavo Petro, quienes obtendrían 47,27 por ciento (10.562.894 votos) y 50,47 por ciento (11.277.407 votos), respectivamente. Después, todos los análisis que se barajaban sobre los acomodamientos del Legislativo al nuevo mandatario, presumiendo la alta fragmentación del Congreso y la ausencia de mayoría gobiernista que obligaría al mandatario entrante a morigerar algunas de sus posturas dogmáticas, quedaron trastornados por la realidad clientelista

en la que se ha sumergido el sistema político colombiano durante las últimas décadas. Así pues, los equilibrios naturales de la competencia interpartidista y la propia lógica de antagonismos ideológicos democráticos quedaron anulados por las decisiones oficiales de las directivas de los partidos Conservador y Liberal de convertirse en partidos de gobierno, a la sombra del Pacto Histórico y de cara a la nueva repartición de cargos públicos dentro y fuera del país.

Dentro de este agitado escenario doméstico, se empezó a gestar la política exterior del nuevo gobierno. Confluyen la retórica del 'cambio' y la 'paz total', la recurrente improvisación e información confusa por parte de funcionarios sin trayectoria en gestión pública, el frenesí y la ambición de múltiples grupos anteriormente excluidos del poder político y ahora en gobierno y Congreso, la ansiedad de los mercados e inversionistas, la desazón e impotencia de la mayoría de las élites tradicionales y la incertidumbre jurídica ante las numerosas reformas anunciadas, algunas con propuestas sin antecedentes. Todo ello ha terminado creando un enorme embotellamiento de proyectos en el Congreso que no se logra sortear con el mensaje de urgencia y cuya atropellada velocidad de confección y exposición parlamentaria ha sido cuestionada tanto por una reducida oposición, como por los mismos partidos tradicionales en la coalición gobiernista, debido a presuntos vicios de trámite, equivocaciones en la tipología jurídica de la ley que se presenta, insuficiente socialización de los proyectos y mensajes descoordinados por parte de los ponentes.

Se perfila una política exterior también demarcada por un escenario internacional altamente convulsionado geopolíticamente y con presiones económicas adversas muy arduas de sortear para un país en vías de desarrollo, inundado de amenazas a la seguridad y con escasa autonomía estratégica. Una convergencia de telones de fondo donde se vislumbran importantes restricciones internas y externas, tanto para una política interior de transformación como para una agenda exterior ambiciosa, más allá de la euforia y narrativa del cambio y que hasta ahora ha tendido a desconocer o tergiversar casi por completo los avances de anteriores administraciones, de suerte que ha recaído en un inquietante 'adanismo' o discurso refundacional de las instituciones y políticas públicas. Si bien histórica y constitucionalmente la

política exterior colombiana ha sido fundamentalmente presidencialista, más de gobierno que de Estado, centralista, poco planificada y relativamente desconectada de un Congreso altamente parroquialista, la vertiginosidad de estos anuncios de cambio genera inflexiones cuya profundidad y cuyos efectos en materia de relaciones exteriores aún están por esclarecer.

Habrà que discernir el desenlace de la tensión entre el perfil personalista y dogmático del presidente Petro, obstinado en sus propias ideas, y las agendas diversas de los ministros y congresistas del Pacto, con nociones filosóficas y ontológicas variopintas desde sus clivajes y audiencias de base o teorías académicas, atravesados o parcialmente controvertidos por figuras más moderadas de los partidos tradicionales. Estos últimos se sitúan entre el acomodamiento burocrático, a la cola del gobierno y atados a las exigencias de los ganadores, y la necesidad de frenar o modificar parcialmente algunas iniciativas para poder recuperarse como opciones principales con credibilidad y evitar desaparecer por absorción o atomización. A la fecha de este escrito, y ante el hundimiento de la reforma política y el empantanamiento de la reforma a la salud, criticadas por liberales y conservadores, Petro amenazó con dar por terminada la coalición con ellos e hizo varios relevos en su gabinete, cambiando figuras de esos partidos por funcionarios que le eran leales desde su experiencia como alcalde de Bogotá. Los conservadores se declararon independientes y los partidos de la U y Liberal discutían hacer algo semejante, lo que refleja una radicalización gobiernista.

En medio de todas esas reverberaciones, hoy se configura una política exterior que pretende convertirse en paradigma de liderazgo internacional en una gran cantidad de materias y sin un centro de gravedad claro o fundamento angular, si bien apenas despega el avión del presidente en ejercicio. Precisamente, el libro que los lectores tienen en sus manos busca empezar a sondear algunos patrones y tendencias de la formulación de la política exterior de Gustavo Petro y el Pacto Histórico en algo más de 270 días de administración. Sin conocer aún el documento definitivo del Plan Nacional de Desarrollo ni el plan rector del Ministerio de Relaciones Exteriores para la política exterior, los autores de este texto se proponen examinar algunas

claves del contexto doméstico e internacional que debe asumir el nuevo gobierno, el libreto populista del Ejecutivo, los antecedentes y factores jurídicos de la paz total, la concepción del rol para Colombia que delinea la actual administración y los principales códigos discursivos del 'cambio', con sus presumibles repercusiones para la agenda externa del país. Asimismo, se pretende hacer un balance de lo que dejó el mandato de Iván Duque en relaciones exteriores y lo que ha propuesto el gobierno Petro en los niveles regional y global, enfatizando algunas arquitecturas de cooperación e integración y potencias y aliados principales. Posteriormente, se discutirán los rasgos generales de esta política exterior, el papel del presidente Gustavo Petro en su formulación y las claves de algunos nombramientos y lineamientos para la Cancillería y el sistema de servicio exterior. Finalmente, se esbozan algunas conclusiones y recomendaciones que podrían ser de interés particular para los tomadores de decisión.

A continuación, se ofrece una breve vista panorámica o abrebocas de lo que los lectores podrán hallar en la sucesión de capítulos y temas discutidos, sin pretender agotar el análisis ni cerrar la prospectiva de la política exterior colombiana, pero esperando que siga estimulando una revisión crítica y sistemática de todo lo que vendrá después para el país a partir de unas tendencias generales aquí identificadas.

El capítulo sobre el rol de Colombia advierte que, desde la campaña presidencial del primer semestre de 2022, e incluso desde las expectativas generadas en la anterior de 2018, era muy claro que algunas características de la política exterior colombiana iban a cambiar si ganaba Petro: las relaciones con Venezuela y Estados Unidos, la orientación económica internacional, la aproximación al tema de las drogas psicoactivas ilícitas, entre otras. Estos nuevos roles que asumiría Colombia cuentan con elementos transversales que se derivan, de un lado, de las oportunidades generadas en el sistema internacional y de las propias capacidades del país, y de otro, de las propias cosmovisiones del Presidente y de su equipo de trabajo en el ámbito internacional. Sin embargo, también existen algunas nociones de su política exterior que recogen elementos del pasado, por lo cual no se puede argumentar que haya habido un revolcón completo respecto a la manera como Colombia se relaciona con el exterior. De hecho, más

allá de lo discursivo, que sin duda ocupa un lugar fundamental en la configuración de la política exterior de cualquier país, los constreñimientos estructurales limitan esta creatividad internacional. Por ello, lo que se alcanza a percibir en estos meses de gobierno es una inclinación por una comunicación política que se orienta más a lo doméstico (con un lenguaje grandilocuente que asume posiciones políticas muy generales), que busca seguir controlando la concepción del rol y evitar su contestación doméstica. En efecto, más allá de lo puntual que se propone, en el análisis se encuentra un elemento de continuidad al concebirse para Colombia unos roles que exceden su propia capacidad material o simbólica.

El capítulo acerca del libreto populista de Petro expone varias líneas de interpretación sobre el concepto de populismo de acuerdo con unos periodos históricos específicos. Para este libro, resultan claves elementos tales como: el afán de concentración personalista del poder, el recurso a dicotomías (por ejemplo, pueblo versus oligarquía) para aglutinar a la población, un ejercicio paternalista del gobierno y no necesariamente carismático, el énfasis en la construcción de coaliciones de sectores subalternos, la presencia de una ideología amorfa pero que exalta los elementos antielitistas o antiestablecimiento y, finalmente, el uso de las políticas redistributivas con fines clientelistas. Como podrá observarse, algunos de los discursos y modos de actuación de Gustavo Petro parecen coincidir con varias de estas características. Lo esencial e inquietante es que este perfil de conducta permite prever y explicar prácticas autoritarias y que van contra las instituciones y contra el orden constitucional establecido en aras del cambio y la justicia social (o la paz). Suele apelar al uso de modos de representación que parecen democráticos, pero generan posiciones antielitistas y sentimientos de desconfianza y desapego hacia la arquitectura del Estado. Aun cuando no estén presentes los referentes nacionalistas o xenófobos, se pueden usar promesas demagógicas que justifican acciones arbitrarias bajo el manto del respaldo de la voluntad popular. El 'método sonda' para construir opinión pública favorable, el gobierno vía Twitter, el uso de reformas sociales como políticas simbólicas y la movilización de los sectores contestatarios, son algunos mecanismos que se analizan en este segmento.

Posteriormente, otro capítulo analiza el concepto de paz total, utilizado por Petro como base para su plan de gobierno, a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos. Primero, pareciese que la paz se yuxtapone directamente a la justicia. Así, la relación entre justicia y reparación integral de víctimas se torna compleja y ambigua, tanto en el marco del sometimiento de grupos delincuenciales de alto impacto, como en las negociaciones con grupos armados de naturaleza política. Segundo, las excepcionalidades y condicionalidades en el marco de la paz total, además de la falta de líneas rojas claras y el uso de estímulos poco acotados, controvierten los estándares nacionales e internacionales de reparación integral y no garantizan la no repetición de conductas violatorias.

Un siguiente capítulo revisa el nivel regional de la política exterior, donde la Comunidad Andina parece ser el énfasis geográfico dentro de la concepción de integración regional de Gustavo Petro. Sin embargo, y como ha sucedido con sus antecesores, el nuevo presidente parece confundir la ampliación de los temas de cooperación con el objetivo principal de la integración, que es la construcción de una arquitectura de derecho y prácticas supranacionales para agregar capacidades y obtener poder colectivo de negociación internacional, empezando por la consolidación de una base económica propicia para las cadenas regionales de valor. El nuevo gobierno pretende, evocando referentes del proteccionismo cepalino de mediados de siglo XX, fortalecer la CAN ampliando sus miembros mediante la atracción de Chile, Argentina y Venezuela, potenciando la industrialización de los sectores agrícola y manufacturero. Al mismo tiempo, pretende posicionarse como líder usando los temas de paz, cambio en el enfoque antidrogas y lucha contra el cambio climático a partir de la descarbonización de las economías y la promoción de fuentes de energía alternativa.

La Alianza del Pacífico, más que un mecanismo de integración real, se ha convertido en un foro de cooperación económica, un vínculo entre tratados bilaterales de libre comercio entre sus miembros y una estrategia de mercadeo para posicionar productos y mercados de valores en el Asia Pacífico. Con el arribo de Petro, se prevé que continúe el interés del país en la AP, con énfasis temáticos parcialmente nuevos según sus líneas de pensamiento, pero dejando marginalmente el logro y la

profundización de la arquitectura político-jurídica y las etapas de integración económica formal. Se recalcará la lucha contra la desigualdad y la aspiración de asociar a otros países latinoamericanos en el bloque, pero difícilmente se formularán las condiciones aptas para armonizar políticas macroeconómicas, industriales y de desarrollo, que es el quid de la integración. La aparente convergencia entre progresismos críticos del neoliberalismo por el signo político de los gobiernos de Chile, México, Perú y Colombia, oculta que no hay una matriz ideológica uniforme entre ellos y que existe el riesgo de extrema politización del foro que, además, para ninguno de sus socios fundadores parece resultar prioritario. La CELAC también aparece como foro de alto interés para el gobierno entrante, pero a pesar de las convergencias en múltiples críticas al neoliberalismo y los EE. UU. con otros gobiernos progresistas o de extrema izquierda en la región, son más las discrepancias y fracturas que dificultan una integración real.

Las relaciones de Colombia con Brasil han sido dinámicas en su historia, pero no prioritarias debido a la orientación andina del país y su énfasis en las relaciones especiales con Estados Unidos, por no hablar de la priorización de Brasil del Mercosur y sus socios. Con respecto al gobierno de Petro, las relaciones que se proyectaban como tensas con Bolsonaro, parecieron mejorar con la reelección de Lula da Silva. El desalineamiento parcial con Estados Unidos y el énfasis ambiental colombianos podrían acentuar la confección de una agenda binacional para una mayor convergencia de intereses con Brasil, pero existen fuentes de distanciamiento que no deberían ser ignoradas.

Las relaciones entre Colombia y Venezuela, por otro lado, han sido históricamente pendulares, entre la cooperación y la conflictividad. Con Gustavo Petro, los contactos con Venezuela para restablecer las relaciones empezaron de forma secreta durante su campaña. Petro logró abonar la restauración de relaciones sin contactar directamente a Maduro para evitar un efecto adverso electoral. Más allá de los claros beneficios de cooperación migratoria e intercambio comercial que suscita la reconciliación, persisten grandes inquietudes y riesgos en el nuevo esfuerzo por mostrar una diplomacia generosa y sin condiciones, marcada incluso por algo de ingenuidad estratégica. Poner a Venezuela como epicentro de los acercamientos con el ELN, omitiendo las convergencias entre

funcionarios del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) y las Fuerzas Armadas Nacionales Bolivarianas (FANB) con los insurgentes, pretender crear una interdependencia en materia de hidrocarburos y fertilizantes con el país vecino y asumir que su gobierno aceptará asumir seriamente propuestas como restaurar las elecciones democráticas con monitoreo internacional y regresar al sistema interamericano de derechos humanos, son algunos factores controversiales.

Enseguida, se plantea un capítulo que aborda el nivel global, en el cual se revisan las relaciones con Estados Unidos, China, Rusia y Alemania, en campos como el económico, ambiental, energético y de seguridad y defensa.

Con respecto a Estados Unidos, Colombia parece estar transitando de un alineamiento ideológico entre las administraciones de Donald Trump e Iván Duque, en aras de la restauración democrática de Venezuela y la ofensiva contra las drogas ilegales, hacia un punto de inflexión. Con Gustavo Petro en la Presidencia, emergen coincidencias en relación con la urgencia de la agenda ambiental y un trato más pragmático hacia Venezuela en aras de la provisión energética. También hay coincidencias con respecto al impulso de las energías limpias y la cooperación migratoria. Sin embargo, el discurso del cambio radical en el enfoque antidrogas no parece convencer a las élites de Washington, quienes han logrado que la administración entrante hable de una política combinada, parcialmente alternativa, pero que se compromete con las incautaciones e incluso la continuidad de la erradicación forzada en caso de que fracasen los métodos de sustitución alternativa. También se vislumbra una división de percepciones entre la bancada republicana, que percibe algunos de los giros discursivos de Petro como una amenaza a la seguridad de su país, y la bancada demócrata, un poco más cercana a algunos referentes del progresismo.

En lo que atañe a China, las relaciones han distado de ser profundas, girando esencialmente alrededor de lo económico, pero detrás de la importancia del mercado y los capitales de los Estados Unidos. Se advierte una demarcada ausencia de estrategia definida de relacionamiento con esta potencia asiática y esfuerzos abortados por tratar de tener un acuerdo comercial bilateral definido. Aunque el apoyo

financiero y la incursión de China en inversiones estratégicas de infraestructura y tecnología interesan a las élites colombianas, las posturas ambivalentes hacia esa economía, el escaso diálogo político y las presiones de funcionarios estadounidenses con respecto a los inconvenientes estratégicos y de seguridad que perciben de la presencia regional de China, son algunos factores que enrarecen la posibilidad de una profundización de relaciones. Con Gustavo Petro podría pasarse de una ambivalencia estratégica con China, a la incoherencia y el riesgo estratégicos, en la perspectiva de la ambigüedad entre el no alineamiento estratégico activo (ni con Estados Unidos ni con China), que aparentemente se busca para evitar los efectos de los conflictos entre grandes potencias, de un lado, y las necesidades materiales del país como una potencia en vías de desarrollo y que podrían generar el cambio de una dependencia (EE. UU.) hacia otra (China), por otro; tal como le ha venido sucediendo a los gobiernos cercanos que intentan políticas exteriores antihegemónicas o 'emancipatorias'.

Las relaciones con Rusia nunca han sido robustas en materia económica y mucho menos militar, aunque se ha mantenido la deferencia diplomática. Con el arribo de Petro, podría no variar mucho la línea histórica de política hacia Rusia, si bien preocupan el desconocimiento geopolítico de la nueva administración con respecto a la instrumentalización rusa de los gobiernos latinoamericanos que se desacoplan de Estados Unidos, la ambivalencia del Gobierno frente a las acciones ilegales y arbitrarias de Rusia en su confrontación con Ucrania, las posibles retaliaciones de Rusia en materia comercial y de soporte en algunas adquisiciones militares previas por declaraciones en contra del Kremlin y las formas en que Moscú podría capitalizar desde Venezuela la restauración de las relaciones entre Colombia y su vecino.

Respecto a Alemania, las relaciones con Colombia han sido muy activas no solamente desde el punto de vista económico y diplomático, sino también en áreas claves de cooperación como la construcción de paz, los proyectos alternativos frente a cultivos ilícitos, las energías renovables y la cooperación técnica y financiera en aras del desarrollo sostenible. Aunque con Iván Duque el énfasis en la cooperación bilateral para los asuntos de paz perdió importancia ante las críticas de esa administración al proceso de paz con las FARC-EP, resulta lógico que

el gobierno de la paz total reciba un impulso importante por parte del gobierno socialdemócrata instalado en Berlín en materia de respaldo financiero y político a los distintos procesos de negociación, desmovilización, desarme y reintegración de combatientes y reparación a víctimas que se susciten. Pese a la continuidad del potencial de ampliar y profundizar la agenda bilateral, también hay puntos de posible controversia entre el progresismo criollo y las expectativas de las autoridades alemanas.

Como último capítulo, se analiza que los cambios que se han abordado hasta acá no son cambios estructurales en la manera como Colombia se relaciona con el exterior. De un lado, los discursos y los temas de la política exterior siguen siendo centrados en los socios de siempre: Estados Unidos, Europa y América Latina. De otro lado, los mecanismos y prácticas para la toma de decisiones en política exterior no han cambiado, a pesar de las promesas de campaña. El nombramiento de funcionarios en el servicio exterior por fuera de la carrera diplomática, algunos bajo el manto de la polémica pública, o el envío de la Primera Dama para servir en funciones de Estado de alto impacto, son indicaciones de que el proceso será en esencia igual. Y es que la característica central de la política exterior colombiana no ha dado muestra de ser superada: su extremo presidencialismo, en detrimento de un consenso verdaderamente amplio y pluralista de la misma, de la inserción democrática de la Colombia de regiones y de la coordinación interinstitucional e intersectorial, no solamente reflejando los intereses o agendas de franjas electorales reducidas, ya sean las élites tradicionales o subgrupos sociales movilizados específicos.

Pese a que resulta ambicioso ofrecer un diagnóstico infalible y preciso de la totalidad de la política exterior colombiana por la gran cantidad de temas, plataformas y actores que le conciernen y por causa de la corta temporalidad de implementación del gobierno entrante, se espera que académicos, líderes políticos, funcionarios públicos, sector privado, actores de la sociedad civil y ciudadanos en general, se interesen de forma creciente por la política exterior del país a partir de los contenidos especialmente seleccionados por los autores para este libro, con el propósito de alimentar la discusión pública democrática en la perspectiva de búsqueda de los intereses

de la Nación y de alternativas para fortalecer el papel del Estado en el sistema internacional. Este libro representa una buena oportunidad y un insumo para iniciar una evaluación minuciosa y rigurosa de esta política pública, de alto interés para todos los colombianos por su centralidad para los procesos de desarrollo y paz, y como instrumento esencial para proteger y posicionar al Estado en un ambiente externo cambiante, turbulento y lleno de desafíos, amenazas y oportunidades.

Así pues, como autores de este texto, extendemos la invitación para reflexionar con respecto al rumbo exterior que adopta el país, las variables domésticas e internacionales de esta política y los retos estructurales y emergentes de un ecosistema global embrollado, no solamente a los colombianos, sino también a nuestros lectores en otros países de la región y del mundo. Con gran satisfacción compartimos con todos ustedes esta obra provocativa, más que exhaustiva, anhelando que suscite debates dinámicos y posibilidades de entendimiento y construcción colectivas en aras de promover una agenda de política exterior coherente, relevante, democrática, equilibrada e institucionalizada pero flexible para un país en transición, con múltiples dualidades y debilidades, y también con enormes potencialidades y avances a pesar de sus históricas dificultades en materia de construcción de Estado y Nación. Agradecemos de forma especial a nuestro gran aliado alemán, la Fundación Konrad Adenauer en Colombia, y a su representante a la fecha en el país, Stefan Reith, por todo su esfuerzo y respaldo, no solamente para lograr sacar a la luz pública este producto de investigación, sino por su papel en el país en aras de la promoción del pensamiento y el diálogo democráticos en todas las áreas de políticas públicas.

Los autores



Capítulo 1

El rol de Colombia



La teoría del rol en el análisis de la política exterior

La teoría del rol está compuesta por un conjunto de conceptos relacionados que Holsti (1970) introdujo, dentro del campo del análisis de política exterior (Thies, 2017b), para explicar el comportamiento de los Estados en el sistema internacional. Una de las principales ventajas de esta aproximación, que tiene sus bases en la sociología y la psicología social, es que logra conjugar los elementos estructurales de la sociedad en la que se mueve el actor de interés con sus propias capacidades agenciales. En esta conjugación, la teoría del rol abre la puerta al abordaje simultáneo de diferentes niveles de análisis, en los que se observan variables externas y domésticas (Le Prestre, 1997a). Para ello, cuenta con un amplio lenguaje (Thies, 2017a) que permite aproximarse a realidades complejas como las presentes en el sistema internacional, que incluyen dinámicas domésticas de poder –el proceso de elaboración de política exterior– y los resultados de las interacciones entre los distintos actores que lo componen.

Con base en esta descripción inicial, se puede afirmar que la teoría del rol promete ser una herramienta para entender los factores que pertenecen a la estructura internacional y regional que constriñen el comportamiento de Colombia y, así mismo, comprender la manera

como las propias decisiones del gobierno, en el marco de la lógica política colombiana, generan nuevas oportunidades de relacionamiento con sus pares. En este juego co-constitutivo se resaltan tanto los factores materiales como simbólicos o ideacionales, de tal manera que ninguno prevalece sobre el otro, sino que se apoyan entre sí para mostrar una realidad mucho más amplia, dinámica y compleja, que aquella en donde solo alguno de ellos es tenido en cuenta.

Ahora bien, el concepto fundamental de esta teoría es el rol, el cual tiene una doble dimensión (Velosa, 2020a; Wehner y Thies, 2014). En primer lugar, los roles se pueden definir como las diferentes posiciones de los actores en un sistema social dado. Por ejemplo, puede ser el lugar que ocupa un Estado en el sistema internacional, o en un sub-componente particular, como una región. Y, en segundo lugar, los roles pueden ser entendidos como funciones que se deben o pueden cumplir en ese mismo sistema social.

Las posiciones están asociadas con una estratificación del sistema o jerarquía, que se deriva de esas capacidades materiales o aquellos elementos simbólicos o ideacionales que son valorados por los miembros de ese sistema y son producto de las propias relaciones que se establecen en su interior. Por ello, el rol como posición no es solo un listado de cualidades físicas, sino que incluye la manera como ellas permiten asociarse o conectarse, de algún modo, con otros integrantes del sistema. De ahí que esta posición se asocie también con la idea de estatus (Cline, Rhamey, Henshaw, Sedziaka, Tandon y Volgy, 2011; Larson, Paul y Wohlforth, 2014; Larson y Shevchenko, 2010; Walker, 2017; Wish, 1980). El estatus se puede definir como un rol que cuenta con atributos posicionales, perceptuales y sociales (Renshon, 2017) y es posible denominársele, entonces, como un rol maestro¹. Este rol maestro se encuentra presente en cada situación que enfrenta el Estado (Thies, 2001), dado que es “la principal promesa del actor a sus audiencias domésticas e internacionales y, por ello, menos proclive a ser discontinuado” (Fazendeiro, 2021, p. 306, traducción propia).

1 Esta asociación entre rol maestro (posición) y estatus no la comparte Guimarães (2021) y se recomienda al lector abordar su trabajo para evaluar las razones que da. Sin embargo, los autores de este texto se distancian de los argumentos que presenta Guimarães.

Esta forma de entender el rol como posición implica conjugar los aspectos materiales de cada uno de los agentes del sistema internacional con las relaciones que pueden entablar gracias a ellos. Así las cosas, la posición o el estatus dentro del sistema dependerá de las propias capacidades materiales o simbólicas de un Estado, de las relaciones que pueda establecer con otros pares, así como de las capacidades materiales o simbólicas de los demás Estados y de las relaciones que ellos logren establecer. Todo esto atravesado, por supuesto, por unos entendimientos compartidos de su propio sistema social.

De otro lado, el rol también incluye cierto tipo de funciones que se asocian, precisamente, con esta posición en el sistema social, pues el rol maestro genera unos límites sobre qué se puede hacer (Thies, 2012). Dicho de otra manera, el rol auxiliar, aquella función específica que escoge desempeñar el actor en una relación particular, deberá estar relacionada con la posición social que ocupa (Velosa, 2020a). Estas funciones pueden estar definidas por los miembros del sistema social y aprendidas por el actor o adscritas a él por parte de sus pares en procesos constantes de socialización. También, en un proceso alternativo, los actores sociales pueden tener cierta capacidad de innovación, en la que redefinen las funciones del rol o, incluso, crean uno nuevo (Harnisch, 2011). De hecho, los roles, como funciones, se mueven en el péndulo de las lógicas de acción: la lógica de lo debido, o esperado o prescrito por las partes involucradas en el sistema social del actor de interés; y la lógica de las consecuencias (March y Olsen, 1998), que cuenta con una mirada de causalidad que han proporcionado las ideas compartidas (Goldstein y Keohane, 1993). Por estas razones, se puede argumentar que, a diferencia del carácter teatral del concepto, los roles no son estáticos o fijos; todo lo contrario: son dinámicos y viven en constante redefinición por todos los actores sociales.

A partir de esta definición de qué es un rol, la teoría nos ofrece tres conceptos base con los que podemos acercarnos a la realidad internacional: la concepción del rol, las expectativas del rol y el desempeño del rol. Si bien los tres conceptos son necesarios para explotar todas las funcionalidades de la teoría, acá solo se profundizará en el primero, pues es el que permitirá entender la manera como Colombia se sitúa en los sistemas internacional y regional.

La concepción del rol es un proceso doméstico, ya que:

Incluye las propias definiciones de los tomadores de decisión sobre los tipos generales de decisiones, compromisos, reglas y acciones que se ajustan a su Estado, y a las funciones, si hubiere, que su Estado debe desempeñar de manera continua en el sistema internacional o en sistemas regionales subordinados (Holsti, 1970, pp. 245-246, traducción propia).

En este sentido, las concepciones deben contener estos tres elementos: “una descripción de la misión nacional en el mundo, nociones específicas de las relaciones interestatales y estabilidad en el tiempo” (Shih, 1988, p. 600, traducción propia). En un lenguaje más cercano, podríamos afirmar que, de acuerdo con lo que se ha abordado, las concepciones implican unas ideas sobre la manera como está estructurado el mundo social y las funciones que lo sostienen (roles maestros y auxiliares), basada en las lógicas de acción (de consecuencias y de lo esperado) y, además, deben ser relativamente estables en el tiempo. Esto último se debe a los elementos de predictibilidad que se encuentran en la esencia del concepto de rol. Sin embargo, ello no descarta, bajo ningún supuesto, que los roles puedan cambiar, bien sea porque se remplazan algunos por otros (al adquirirse nuevas capacidades materiales, por ejemplo) o se incluyen nuevas definiciones para los roles ya existentes.

De hecho, la tensión entre estabilidad y cambio está presente en todo el proceso de elaboración de la política exterior. Esto es de la mayor importancia para el caso presente de estudio, pues a pesar de la relativa estabilidad estructural del sistema internacional, los “cambios políticos domésticos pueden resultar en cambios de política exterior significativos [...] cambios en *qué* grupos sociales detentan el poder dentro de estas instituciones pueden también tener un efecto importante” (Mattes, Leeds, y Carroll, 2015, p. 280, traducción propia, énfasis en el original). En este sentido, la llegada de Gustavo Petro a la Presidencia de Colombia, con todo su bagaje político y su orientación ideológica, representa una oportunidad para entender los posibles cambios en la política exterior del país.



Por esta razón, un factor sobre el que vale la pena detenerse es en el énfasis de Holsti en los tomadores de decisión y que, precisamente, pueden convertirse en fuentes de cambio de esas concepciones de rol.

De acuerdo con Margaret G. Hermann y Charles F. Hermann, una decisión en política exterior es tomada:

[Por] un individuo, un grupo de individuos o por múltiples actores que tienen: a) la habilidad para comprometer o retener los recursos del gobierno en los asuntos exteriores; y b) el poder o la autoridad para prevenir que otras entidades dentro del gobierno reversen abiertamente su posición sin incurrir en costos significativos (costos que estas otras entidades no están normalmente dispuestas a pagar) (1989, p. 363, traducción propia).

Bajo estas ideas, las personas que se encuentran más cerca al núcleo de poder en el proceso de toma de decisiones en política exterior serán las encargadas de construir esa concepción de rol, que incluirá tanto el rol maestro como los roles auxiliares que le corresponden. Acá es importante reiterar que estas concepciones de los roles que va a desempeñar un Estado deben tener una base material que los sustente. Por ejemplo, si un grupo de personas al interior de un país determinado define a su Estado como una potencia, lo consecuente es que tenga los recursos materiales (como dinero, mercado amplio, fuerzas militares profesionales y competentes, alta tecnología civil y militar, entre otras tantas que sean consideradas de valor por la comunidad de Estados) que permitan efectivamente desempeñar el rol de potencia.

Ahora bien, el establecimiento de esta unidad última de decisión no excluye la competencia política por la definición del rol, que puede ser vertical u horizontal (Cantir y Kaarbo, 2012 y 2016). En el primer caso, podemos tener a un gobierno que define una orientación particular y a un grupo de la población que se opone a esta definición, mientras que en el segundo, la competencia por las definiciones se dan al interior del Estado/gobierno mismo. Dado que la política exterior es *política* (Hill, 2003), diferentes tipos de actores, tanto públicos como privados, pueden participar en algunas instancias de su proceso de elaboración. Estos espacios resaltan los entramados políticos de

la política exterior, en donde diversos grupos pueden buscar alterar el desarrollo de la política exterior de acuerdo con sus capacidades e intereses. Sin embargo, la decisión final en materia de política exterior corresponde tomarla a esa unidad última de decisión.

En el caso de la estructura política colombiana², el líder político se encuentra en el núcleo de la política exterior (Wehner y Thies, 2021). Por esta razón, el centro de análisis de las páginas que siguen en este apartado estará en la manera como el presidente Gustavo Petro ha construido, en estos meses de gobierno (y también durante su campaña presidencial de 2022), el rol nacional de Colombia.

El segundo concepto se refiere a las expectativas del rol. Ellas son las percepciones que tiene otro Estado (el *alter* de la relación) sobre la posición y las funciones que debe tener el Estado objeto de análisis (el ego de la relación) (Aggestam, 1999). Es decir, las expectativas nos acercan al proceso doméstico de la otra parte involucrada en la relación. Sin duda, como lo afirma el propio Holsti, las expectativas del rol (en su texto, él las define como las prescripciones) pueden afectar el desempeño de rol y ser “potenciales e intermitentes” (1970, p. 244, traducción propia), por lo que, siguiendo su ejemplo, se dejarán como constantes. El tercer y último concepto, el desempeño del rol, es el “comportamiento general de política exterior de los gobiernos” (Holsti, 1970, p. 245, traducción propia), que debe estar asociado con las concepciones de rol (Velosa, 2020a).

Con estas ideas, las siguientes páginas abordarán el rol maestro de Colombia (la posición del país en el sistema regional de Estados) y los roles auxiliares que se pueden deducir de los discursos y documentos generales de política exterior que ha emitido el gobierno de Gustavo Petro durante estos meses en el poder.

La posición regional de Colombia

De acuerdo con lo descrito arriba, el rol como posición no es un lugar geográfico o cartesiano (aunque puede ser representado de manera

2 La Constitución Política le atribuye al Presidente de la República, como una de sus funciones, dirigir las relaciones internacionales (art. 182, inciso 2).

bidimensional a través de una gráfica), sino que corresponde a una jerarquía resultado de las relaciones establecidas entre todos los miembros de esa comunidad, así como del valor que les dan a ciertas cualidades materiales o simbólicas que puedan poseer estos actores. Por ejemplo, para aquellos Estados (o unidades políticas anteriores a ellos) que han tenido una vocación global (en el marco de su mundo conocido), su posición se ha derivado de la distancia que han logrado sostener con sus pares en cuanto a la combinación de sus capacidades militares, económicas, diplomáticas, políticas, tecnológicas, culturales y sociales; además, han sido percibidos, por sus líderes y su población, así como por parte de los otros actores internacionales, como los poseedores de una serie de derechos y responsabilidades especiales dentro de su sistema social (Fels, 2017). Estas propiedades (las responsabilidades y los derechos) se ejercen frente a aquello que la misma comunidad ha valorado como importante. Así, estos actores con capacidades magníficas, que podemos definir como grandes potencias, han tenido grandes oportunidades para contribuir a la definición de las reglas y los principios que van a conformar el orden internacional de ese mundo conocido. Por supuesto, esto no quiere decir que hayan sido, o sean, los únicos actores que pueden alimentar ese orden (Goh, 2019) con valores e ideas alternativos, pues la agencia de los Estados secundarios debe ser también reconocida.

Esta caracterización de las grandes potencias sigue las ideas de la clasificación que hace unas décadas realizó Mares (1988) en cuanto a la posición en el sistema internacional: las grandes potencias se ubican en la posición más privilegiada, puesto que definen la distribución general del poder al interior del sistema. Debajo de ellas se encuentran las potencias secundarias, que cuentan con algún poder para poder desestabilizar el sistema, pero de manera unilateral no pueden cambiarlo. Los poderes medianos son la tercera categoría y pueden afectar el sistema siempre y cuando logren aliarse con un número suficiente de pares. Por último, se encuentran los pequeños poderes, que sufren la eterna paradoja de que, para incidir en el sistema en el que se encuentran, necesitan de una alianza tan grande que pierden su capacidad de influencia sobre la misma; dicho de otra manera, al tratar de encontrar algún poder a través de la asociación o cooperación

con otros Estados, pierden el poco que tienen al encontrarse con una miríada de Estados semejantes con los cuales deben negociar el curso de las acciones que seguirá la asociación.

En el marco de esta clasificación, dos elementos deben resaltarse: el poder y el 'otro'. En el primer caso, la capacidad que tiene un Estado para alterar el sistema está dada en función de esas capacidades materiales o simbólicas previamente señaladas. En el segundo, a partir de las potencias secundarias, aparece el 'otro' como un actor indispensable para mover el sistema en alguna dirección. Es decir, mientras que, en términos generales, las actuaciones unilaterales que producen efectos sistémicos se pueden resumir como un espacio de posibilidad para las grandes potencias, a partir de las secundarias la probabilidad de la existencia de este espacio es igual a cero. Por ello, cualquier acción que busque este cambio necesitará del concurso de algún 'otro' que la acompañe y le dé la fuerza suficiente para hacer reverberar al sistema. Esta necesidad del otro es un aspecto fundamental de la teoría del rol, pues los roles son eminentemente sociales: no existe un rol sin un contra rol (Harnisch, 2016) o un rol complementario (Velosa, 2020a). Incluso, si volvemos a la clasificación provista arriba, la idea de grandes potencias, que debido a sus capacidades pueden influenciar el sistema sin la necesidad de recurrir a otros Estados, de todas formas, implica la existencia de otro tipo de potencias que complementen esta primera posición: otras grandes potencias u otras potencias secundarias, medianas o pequeñas.

Bajo esta óptica, entonces, la posición de Colombia, como una de las caras del rol general que posee, corresponderá a alguno de estos niveles de la jerarquía del sistema internacional. Sin embargo, dadas las condiciones mismas del sistema internacional y el desempeño de la política exterior tradicional colombiana, no es conveniente acudir a una caracterización del sistema en su conjunto. Por el contrario, se puede apreciar mejor la posición del país si se divide la comunidad internacional en grupos más pequeños, pues con eso se pueden resaltar o rescatar ciertas dinámicas que se podrían perder en el nivel macro.

Estas subdivisiones son las regiones, que se han convertido en un objeto de estudio especial dentro de las relaciones internacionales



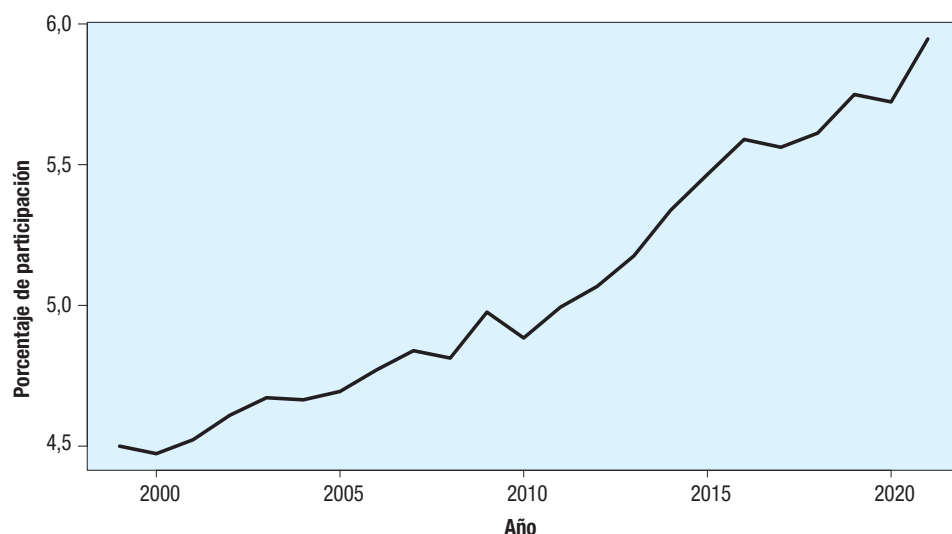
(Acharya, 2007; Buzan, 2012; Buzan y Weaver, 2003; Hurrell, 2007). Sin embargo, construir estos grupos no es tan sencillo como pareciera, pues la definición de una región dependerá de la “conjetura lógica sobre qué tipos de coyuntura crítica y qué formas de interacción importan más para un interrogante científico social dado” (Ahram, 2011, p. 71, traducción propia). Además, la región es un constructo cognitivo que puede tomar un rol activo (Tavares, 2004) en el desarrollo de las relaciones entre los diferentes actores que la componen y con aquellos que se encuentran fuera de ella. Así las cosas, una definición básica de región la ofrece Paul, al afirmar que las regiones son “un grupo de Estados que están próximos entre ellos e interconectados espacial, cultural e ideacionalmente, de una manera significativa y distintiva” (2012, p. 4, traducción propia).

Ahora, la categorización de Mares, propuesta arriba, se refiere al sistema internacional en su conjunto. Sin embargo, es posible utilizar esta misma lógica en un ámbito regional, tal como propone Nolte (2010) y lo hacen Flandes y Wehner (2015) cuando reflexionan sobre los motivadores estructurales de la contestación de un orden regional. Es decir que, en el marco de las interacciones de los Estados que componen una región, también se dará un posicionamiento jerárquico que tendrá en cuenta la manera como se desarrollan los diferentes intercambios entre ellos, así como lo que esos Estados consideran valioso dentro de su propio sistema ideacional y material.

Con base en estas ideas sobre el concepto de región, el escenario ideal para establecer la posición que juega Colombia en el sistema internacional es América Latina y el Caribe, con énfasis en Suramérica. A pesar de que Schenoni y Malamud (2021) argumentan que la región ha perdido importancia en el sistema internacional, de todas maneras es el espacio natural donde se mueve Colombia. Además del carácter geográfico, las interacciones que tiene el país con algunos de los miembros de la región son, sin lugar a duda, significativas y se dan en diferentes dimensiones: económicas, políticas, de seguridad, migratorias, de salud, etcétera. Incluso, las relaciones que Bogotá ha establecido con actores extrarregionales (por ejemplo, con Estados Unidos, con Europa y hasta, recientemente, con China) pasan por un marco estructural regional.

Uno de los criterios más importantes para entender la jerarquía regional es el económico. Con base en datos del Banco Mundial (2023), la figura 1 muestra el porcentaje de participación de la economía colombiana en el producto interno bruto (PIB) regional. En lo corrido del siglo, esta participación ha tenido un movimiento incremental, al pasar del 4,5 por ciento en 1999, al 5,95 por ciento en 2021. Vale la pena aclarar que, como un todo, la economía regional también creció, al pasar de 3,39 millardos de dólares³ a 5,60 millardos de dólares en este mismo periodo. De hecho, la participación colombiana, para 2021, es mayor que la registrada para países similares como Chile (4,9 por ciento) o Perú (3,9 por ciento). No obstante, se encuentra por debajo de países como Argentina (10,2 por ciento), a pesar de la crisis sostenida que ha padecido ese país por décadas. Esta distancia se incrementa con las dos potencias económicas de América Latina y el Caribe: Brasil y México. Mientras nuestro vecino amazónico representa un tercio de la economía latinoamericana (32,9 por ciento), nuestro socio en la Alianza del Pacífico participa con un 21,8 por ciento de toda la economía regional.

Figura 1. Participación de la economía colombiana en el PIB de América Latina y el Caribe



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial (2023).

3 Correspondientes a dólares constantes de 2015.

Si se incluye a la población en el cálculo del producto interno bruto, el orden económico regional cambia, como lo muestra la tabla 1. En esta distribución, Uruguay es el país con mejores cifras para el último año disponible (2021), pues su PIB per cápita, en dólares constantes de 2015, fue de 15.874, seguido por Chile, Argentina, México y Brasil. Colombia, en esta clasificación, se ubica en la séptima ubicación, mejor que Paraguay, Ecuador y Bolivia, pero después de Perú por apenas 19 dólares per cápita.

Tabla 1. PIB per cápita de Suramérica y México, años seleccionados

| País | 1999 | 2010 | 2021 | Incremento (1999-2021) |
|-----------|---------------|---------------|---------------|------------------------|
| Argentina | 10.880 | 13.551 | 12.402 | 14,0% |
| Bolivia | 2.003 | 2.471 | 3.061 | 52,8% |
| Brasil | 6.551 | 8.673 | 8.537 | 30,3% |
| Chile | 8.239 | 11.773 | 14.116 | 71,3% |
| Colombia | 3.953 | 5.209 | 6.418 | 62,4% |
| Ecuador | 4.254 | 5.331 | 5.492 | 29,1% |
| México | 8.669 | 9.001 | 9.525 | 9,9% |
| Paraguay | 4.233 | 5.163 | 6.264 | 48,0% |
| Perú | 3.242 | 5.142 | 6.437 | 98,6% |
| Uruguay | 10.409 | 13.459 | 15.874 | 52,5% |
| Promedio | 6.243,3 | 7.977,3 | 8.812,6 | 46,9% |
| Mediana | 5.402,5 | 7.002,0 | 7.487,0 | 50,2% |

Los datos de Venezuela no se encuentran disponibles en esta fuente. Los datos resaltados indican que se encuentran por encima del promedio y de la mediana regionales.

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial (2023).

Sin embargo, otra forma de mirar estos datos es a partir del porcentaje de cambio con respecto al año base de 1999. Acá, la economía que mejor se comportó fue la de Perú, al casi doblar su PIB per cápita en estas dos décadas, seguida por la de Chile (con un incremento del 71,3 por ciento) y Colombia (62,4 por ciento). De hecho, el PIB peruano logró, en la primera década del siglo XXI, crecer a un promedio de 6,3

por ciento y tener una inflación anual, también promedio, de tan solo 2,7 por ciento; esto lo ubicó como uno de los mejores desempeños de la región (Mendoza Bellido, 2013), que también tuvo, en general, un comportamiento positivo. En el puesto inferior, según esta clasificación, se encuentra México, que apenas pudo elevar dicho indicador en casi un 10 por ciento, seguido por Argentina, con un 14,4 por ciento.

Otra dimensión fundamental dentro de la economía es el comercio internacional. De un lado, las exportaciones aportan de manera positiva para el cálculo del PIB (crecimiento económico). Además, el dinero que se trae con estas transacciones puede servir para otras actividades que mejoren el bienestar de la población (desarrollo económico). De otro lado, el número de socios comerciales puede reflejar ciertas posiciones internacionales y mostrar una concentración o una dispersión de pares internacionales. En el primer caso, podríamos estar ante situaciones de dependencia, pues los pocos mercados que se tengan pueden generar presiones para acentuar o cambiar comportamientos internacionales del Estado dependiente (Lake, 2009; Ross, 2019). Por el contrario, aumentar el número de socios reduce tal dependencia y puede resaltar la autonomía en este aspecto o en otras dimensiones del sistema internacional. Así, el volumen de exportaciones y las condiciones en las que se dan presentan un indicador adicional para establecer una jerarquía internacional económica.

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (2023), y como lo muestra la tabla 2, Colombia inició el siglo con exportaciones por un valor de 13 mil millones de dólares. Casi dos décadas después, en 2019, antes de iniciar la pandemia por el COVID-19, las triplicó, al vender productos por un valor cercano a los 39 mil millones de dólares, y para 2021 superó los 40 mil millones. Dicho crecimiento en las ventas al exterior ha sido muy positivo para la economía nacional. Sin embargo, si se compara esta dinámica con la vivida por algunos países de la región en este mismo periodo, las conclusiones no son tan favorables para el país. En los tres años seleccionados (2000, 2019 y 2021), de los 11 Estados analizados, Colombia ocupó el sexto puesto, justo en la mitad, con cinco Estados que exportaron más y cinco que exportaron menos. De hecho, para el último año reportado, el valor de las exportaciones colombianas solo significó el 3,7 por ciento del total de los 11 Estados,

cuando en 2000 su participación era del 4 por ciento. En cuanto al crecimiento de dichas ventas en los mercados internacionales, el país únicamente superó a Venezuela (que es un caso atípico en el comportamiento regional), a Argentina, que ha vivido en crisis desde el cambio de siglo, y a México, cuyos números son tan grandes –relativos a la región– que un crecimiento menor de todas formas arroja ganancias formidables.

Tabla 2. Valor exportaciones Suramérica y México, años seleccionados

| País | 2000 | 2019 | 2021 | Incremento (2000-2021) |
|-----------|----------------|----------------|----------------|------------------------|
| Argentina | 25.868 | 63.464 | 76.610 | 296% |
| Bolivia | 1.457 | 8.795 | 11.078 | 760% |
| Brasil | 54.784 | 222.130 | 281.323 | 514% |
| Chile | 18.325 | 68.307 | 93.650 | 511% |
| Colombia | 13.042 | 39.057 | 40.736 | 312% |
| Ecuador | 4.754 | 22.278 | 26.254 | 552% |
| México | 165.695 | 459.767 | 493.572 | 298% |
| Paraguay | 855 | 7.682 | 10.559 | 1.235% |
| Perú | 6.757 | 44.441 | 55.788 | 826% |
| Uruguay | 2.273 | 6.498 | 8.335 | 367% |
| Venezuela | 31.413 | 18.214 | 2.935 | -91% |
| Promedio | 29.566 | 87.330 | 100.076 | 507% |
| Mediana | 13.042 | 39.057 | 40.736 | 511% |

El porcentaje de incremento está redondeado a su unidad más cercana. Los datos resaltados se encuentran por encima del promedio y la mediana regionales. Los valores están dados en millones de dólares.

Fuente: elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional (2023).

En adición al valor de las exportaciones, el número de socios al que venden los países seleccionados nos puede decir qué tan dependientes son de ellos, como se explicó arriba, además de resaltar cuáles son los principales socios, tanto al interior de la región como por fuera. Para hacer este análisis se realizó un corte del uno por ciento (1%). Esto quiere decir que solo se tomaron los datos de aquellos mercados a los que se les destinara, al menos, un uno por ciento del valor total

de las exportaciones de cada uno de los Estados. Esto, como se puede esperar, redujo de manera significativa el número de destinos de los productos regionales. Sin embargo, al mismo tiempo, se resaltaron aquellos que, efectivamente, son importantes para ellos. La tabla 3 recoge esos resultados. Es interesante ver cómo Argentina es el país que más diversificada tiene su oferta exportadora de manera comparativa en la región. Para 2021, contaba con 25 socios distintos, seguido por Bolivia y Colombia, ambos con 20. En contraste, el país que tuvo su comercio más concentrado en un puñado de socios es México, que para 1999 solo contaba con dos (Estados Unidos y Canadá) que superaban el punto de corte establecido, mientras que para 2021 había añadido tres más: a los dos anteriores, se sumaron China, Corea del Sur y Alemania.

Tabla 3. Número de destinos de las exportaciones regionales, años seleccionados

| País | Número de socios | | |
|-----------|------------------|------|------|
| | 2000 | 2019 | 2021 |
| Argentina | 21 | 26 | 25 |
| Bolivia | 12 | 18 | 20 |
| Brasil | 19 | 25 | 21 |
| Chile | 19 | 18 | 14 |
| Colombia | 17 | 20 | 20 |
| Ecuador | 17 | 15 | 15 |
| México | 2 | 6 | 5 |
| Paraguay | 11 | 13 | 13 |
| Perú | 20 | 20 | 19 |
| Uruguay | 18 | 15 | 16 |
| Venezuela | 13 | 11 | 15 |
| Promedio | 15,4 | 17 | 16,6 |
| Mediana | 17 | 18 | 16 |

El número de socios está determinado por el envío de, al menos, un uno por ciento del valor de sus exportaciones totales a esos Estados. Los datos resaltados se encuentran por encima del promedio y la mediana regionales.

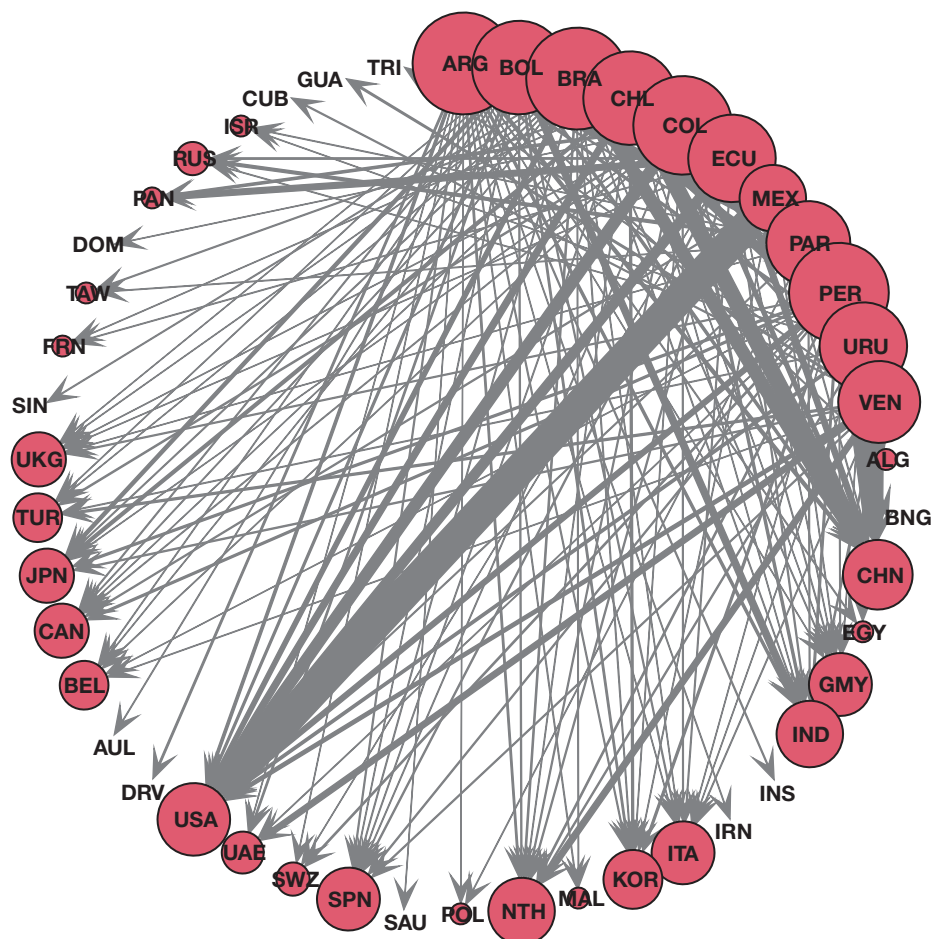
Fuente: elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional (2023).

Dentro de los mercados internacionales, el destino más importante fue Estados Unidos, pues los 11 Estados analizados, en 2021, le vendieron parte de sus productos de exportación. El segundo destino fue China con 10 países (el único que no le vendió, de acuerdo con la regla establecida, fue Paraguay que, vale la pena recordar en estas páginas, es el único Estado suramericano que aún reconoce a la República de China-Taiwán sobre la República Popular de China), seguido por la India y los Países Bajos (con nueve Estados). Ahora, de esta selección, entre los países latinoamericanos, los principales mercados fueron Brasil, Chile y Perú, pues recibieron productos de ocho Estados de la región. En el escalafón siguiente está Colombia, con seis compradores regionales. En el lugar opuesto de esta lista se encuentran Bolivia y Uruguay, que se configuraron como los mercados de tan solo dos Estados de la región.

Estas dinámicas comerciales se muestran en la figura 2. Allí se encuentra la red de exportaciones para 2021 de los Estados seleccionados. El tamaño de cada uno de los nodos de esta red corresponde al logaritmo de su grado total⁴. Las flechas representan la dirección de la relación y su grosor corresponde a su peso (qué porcentaje de sus exportaciones totales se van a ese destino) dividido por cuatro. Precisamente, en términos de concentración de las exportaciones, la combinación del número de socios con el peso de estas relaciones nos muestra los grados de dependencia que sostienen los Estados de Suramérica y México. En esta figura, por ejemplo, se resalta la importancia que tiene Estados Unidos para México, pues para ese año, cerca del 80 por ciento de sus exportaciones cruzaron su frontera norte con destino al mercado estadounidense.

4 El grado total se refiere al número de relaciones que sostienen, tanto de salida (exportaciones) como de entrada (cuando son los destinos de aquellas exportaciones). Para el caso de los Estados de Suramérica y México, puede ocurrir que tengan tanto grado de salida (el presupuesto para construir la red) como de entrada, al servir de mercado para otros países de la región. Para los Estados extrarregionales, solo se cuenta el grado de entrada. Ahora, para aquellos Estados que solo tienen una relación en esta red, su tamaño es 0, pues el logaritmo natural de 1 es 0. Sin embargo, en todos los casos, aparecen las siglas de los Estados de acuerdo con los códigos del proyecto Correlates of War (7 de septiembre de 2022).

Figura 2. Red de exportaciones de Suramérica y México, 2021



Fuente: elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional (2023).

Otra característica importante de estas dinámicas de comercio exterior es que, salvo Argentina y Bolivia, los demás Estados analizados destinan, al menos, una quinta parte de sus exportaciones a un solo destino⁵. La tabla 4 presenta estos resultados. Es de resaltar que Paraguay y

5 Para esto, se realizó un corte adicional, cuya condición fue el 20 por ciento de sus exportaciones. El promedio de concentración de exportaciones que arrojó esta nueva línea de base fue el 33,6 por ciento. Sin embargo, como se puede observar, México sube este número. Si se excluye de este cálculo, el promedio desciende a 28,9 por ciento.

Uruguay destinan más del 50 por ciento de sus exportaciones a solo dos destinos. En el primer caso, sus vecinos y socios del Mercosur, Argentina y Brasil son los más importantes. En el segundo caso, Brasil y China son los mercados principales para los productos uruguayos. Así, vemos que el mercado regional del Cono Sur ha privilegiado a los Estados más fuertes de esta subregión. Es notable, también, que Argentina y Bolivia no aparecen en este listado. El socio cardinal para Argentina fue Brasil, al que le destinó en 2021 tan solo el 15,4 por ciento de sus exportaciones, mientras que para Bolivia su destino fue la India, con el 16,7 por ciento de sus exportaciones.

Tabla 4. Concentración de exportaciones Suramérica y México, 2021

| País | Destino | Porcentaje de exportaciones |
|-----------|----------------|-----------------------------|
| Brasil | China | 31,4% |
| Chile | China | 39% |
| Colombia | Estados Unidos | 28,5% |
| Ecuador | Estados Unidos | 24,2% |
| México | Estados Unidos | 80,8% |
| Paraguay | Argentina | 25% |
| Paraguay | Brasil | 33,6% |
| Perú | China | 32,3% |
| Uruguay | Brasil | 20,9% |
| Uruguay | China | 31,2% |
| Venezuela | China | 23,1% |

Fuente: elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional (2023).

Este análisis económico de la región en la que se mueve Colombia muestra que, a pesar del desempeño que ha tenido en lo corrido del siglo, el país no es una pieza central dentro de su estructura. El aporte que ha hecho al PIB regional, si bien es importante, está lejos de otros Estados que tradicionalmente se han considerado como los más relevantes de la región: Argentina, Brasil o México. Esta brecha se incrementa si se mide el PIB con base en la población de cada Estado.

El PIB per cápita de Colombia es menos de la mitad del de Uruguay y Chile para 2021, y tan solo un poco más de la mitad del de Argentina.

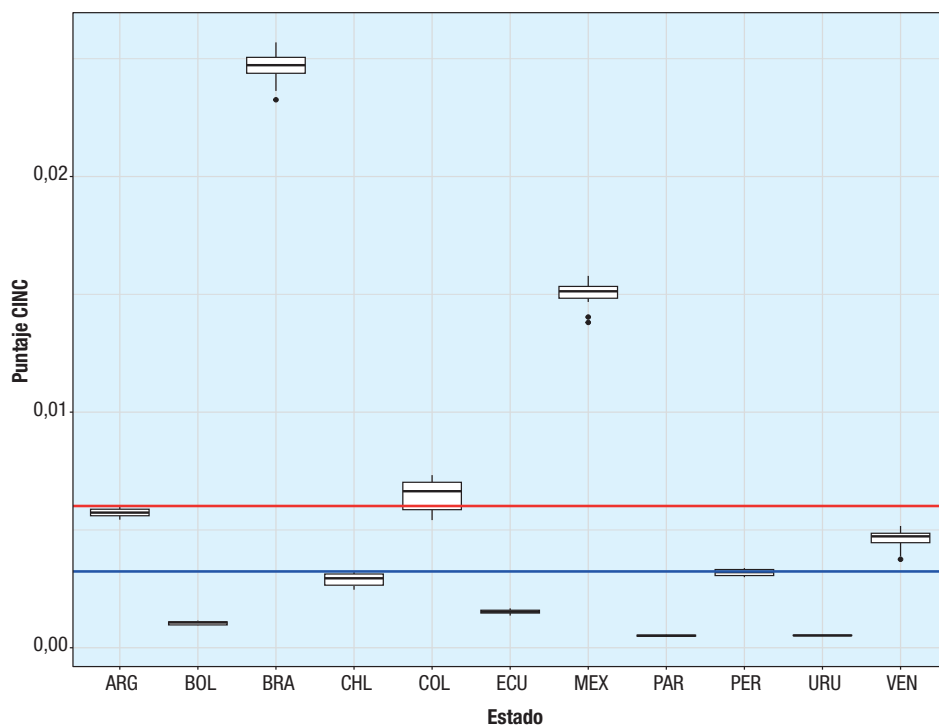
Las mismas reflexiones se pueden hacer en términos de su capacidad comercial. Colombia no ha sido un país que se haya distinguido por su vocación comercial internacional durante el periodo analizado. Por supuesto, el crecimiento que han tenido las exportaciones es de resaltar. Sin embargo, otros países que podemos considerar como pares al compartir la Alianza del Pacífico, como Chile o Perú, han logrado mejores actuaciones, medidas por el valor de sus exportaciones. Sin embargo, se destaca del desempeño de Colombia su diversificación relativa al resto de países de la región. De un lado, el número de países a los que destina al menos un uno por ciento de sus exportaciones es significativo. En cada uno de los tres años analizados, su número está por encima de la media de la región. De otro lado, la concentración de sus exportaciones también ha cambiado. Para 2000, el 50,8 por ciento de sus exportaciones se iban a Estados Unidos. Para 2021, como se muestra en la tabla 4, este porcentaje se ha recortado casi a la mitad y el resto de sus exportaciones significativas se van a destinos tan diversos como China (9 por ciento), Panamá (5,8 por ciento), la India (5,5 por ciento) y Brasil (5 por ciento).

Desde una dimensión política, también podemos evaluar la posición de Colombia en términos de sus capacidades materiales. Estas capacidades se asocian con la idea de poder "sobre los otros" (Slaughter, 2017, p. 172, traducción propia). Bajo esta idea, se utilizó el Índice Compuesto de Capacidades Materiales (CINC, por sus siglas en inglés) (Singer, Bremer y Stuckey, 1972) en su sexta versión⁶ para identificar

6 Esta versión de CINC, la última publicada, solo cubre hasta 2016. A pesar de que no alcanza a cubrir los gobiernos de los presidentes Iván Duque y Gustavo Petro, se utiliza porque este índice refleja aspectos estructurales del poder político que no son fáciles de cambiar de gobierno a gobierno. El CINC mide el poder en seis componentes diferentes en tres dimensiones: demografía (población rural y urbana), economía (producción de acero y carbón, además de consumo de energía) y militar (gastos y personal). El puntaje obtenido por un Estado, que varía entre 0 y 1, es la proporción de su contribución al valor mundial en un año dado. La suma de todos los Estados debe dar 1 para cada componente y para el índice compuesto. Por ello, los cambios en la puntuación que puede sufrir un Estado serán incrementales (año a año) más que exponenciales, pues dependerán tanto de sus propios cambios domésticos como de aquellos sufridos por los demás Estados.

la posición de Colombia con respecto a sus vecinos. El CINC se ha empleado frecuentemente para evaluar el diferencial de poder entre una diada de Estados, como China y Estados Unidos (Chen, 2020; Li y Ye, 2019), su disposición al conflicto (Schramm y Stark, 2020) o a la creación de alianzas (Maoz, 2006; Warren, 2010), o incluso para establecer su estatus regional (Montenegro y Mesquita, 2017). No obstante, también se ha criticado, por ejemplo, por confundir efectos y causas en el marco de la teoría de transición de poder (Lebow y Valentino, 2009), algo que, por supuesto, excede las intenciones de este escrito.

Figura 3. Puntajes de CINC de Suramérica y México, 1999-2016



La línea horizontal roja representa la media del puntaje de los Estados analizados, mientras que la línea horizontal azul constituye la mediana de dicho puntaje.

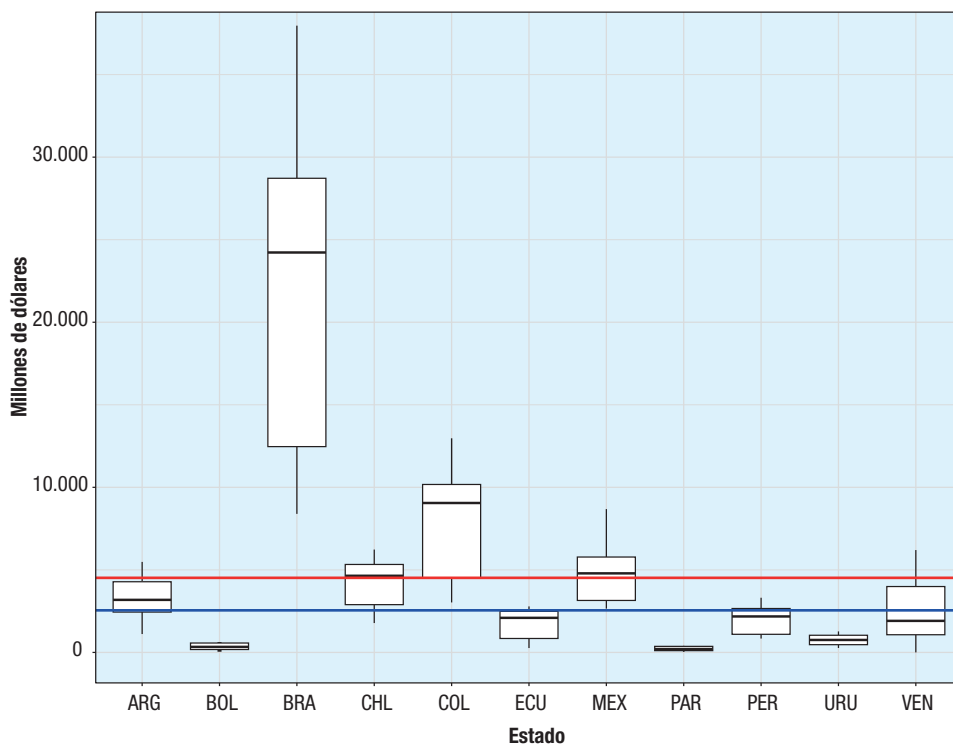
Fuente: elaboración propia con base en datos de Singer *et al.* (1972), en su sexta versión.

Así las cosas, la figura 3 es una representación de cajas y bigotes de los puntajes obtenidos por Suramérica y México en el periodo 1999-2016.

Como se puede observar, el país que obtiene el mayor puntaje es Brasil, seguido por México. En tercer lugar, se encuentra Colombia y a continuación están Argentina y Venezuela. De estos últimos tres Estados, Colombia es el único cuya mediana se encuentra por encima del promedio de la región. En adición, todos los puntajes de estos cinco Estados sí se encuentran por encima de la mediana regional del CINC, con lo que la región se puede dividir en dos: aquellos países que se encuentran por encima y aquellos que se encuentran debajo de esta mediana, equivalente a 0,003. Los casos que podrían estar en proceso de transición son Perú (con una mediana de 0,003, pero con puntaje ligeramente inferior a la mediana regional si se continúan reportando los dígitos a la derecha de la coma decimal) y Chile (con una mediana de 0,0029), aunque ambos Estados se encuentran por debajo del promedio regional.

El puntaje de CINC, como se mencionó, solo llega hasta 2016. Sin embargo, desde la dimensión militar, el establecimiento de la jerarquía regional se puede complementar con el análisis del gasto en defensa que ha realizado cada uno de los Estados de la región y México. Los datos respectivos fueron obtenidos del Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI (2023) para el periodo 1999-2021. Con base en estos números, que se presentan en la figura 4, se puede mostrar que Brasil es el país de la región que más gasta en asuntos de defensa. El Estado que le sigue es Colombia, y luego México y Chile, si se toma como referencia la mediana de cada uno de ellos. Precisamente, estos cuatro países cuentan con el 50 por ciento de sus datos por encima tanto del promedio como de la mediana regional. Debajo de este grupo se encuentra Argentina, cuya mediana de gasto se encuentra entre las dos medidas de centralidad regionales escogidas para el análisis.

Si se mide este gasto de manera distinta, como se presenta en la tabla 5, el orden cambia un poco. Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay son los Estados que, consistentemente a través de las tres mediciones, se encuentran por encima de los números regionales. Bolivia, Brasil y Perú están arriba de la región en un solo renglón, y el resto de los países se encuentran por debajo.

Figura 4. Gastos en defensa de Suramérica y México, 1999-2021

Los datos están en millones de dólares corrientes. Los últimos dos años de Venezuela no están disponibles y desde 2015 sus datos, de acuerdo con el Instituto, son inciertos. Esta última característica la tienen los datos de Argentina a partir de 2007. La línea horizontal roja representa la media del puntaje de los Estados analizados, mientras que la línea horizontal azul constituye la mediana de dicho puntaje.

Fuente: elaboración propia con datos de SIPRI (2023).

Entonces, tomando los hallazgos de la discusión de las dimensiones analizadas, que incluyen factores económicos, políticos (con base en los puntajes del CINC) y militares, se propone la siguiente configuración regional:

- Potencias regionales: Brasil y México (extrarregional para el caso de Suramérica, pero parte fundamental de las dinámicas de América Latina y el Caribe).
- Potencias secundarias: Argentina, Chile, Colombia y Perú.
- Poderes medios: Venezuela (en declive).
- Poderes pequeños: Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

De esta manera, podemos observar que Colombia, a lo largo del nuevo siglo, se ha podido configurar como una potencia secundaria. Si bien los datos económicos, en comparación, son menores que los de otros miembros de la región, su comportamiento en términos de poder (CINC) y en los asuntos militares hace que escale posiciones en jerarquía. Esta diferencia resalta una de las características principales del estatus entendido como posición pues, en una dimensión social, la “*posicionalidad* es relativa, lo que permite la posibilidad de que un actor pueda ser la parte superordinada en una situación (en relación con algunos actores) y la parte subordinada en otra (en relación con algunos otros)” (El Taki, 2021, p. 64, traducción propia, énfasis añadido). Sin embargo, al incluir distintas dimensiones, se puede concluir que esta relativización también se extiende a ellas.

Tabla 5. Gasto en defensa de Suramérica y México, 1999-2021

| País | Gasto per cápita | Porcentaje del PIB | Porcentaje del gasto del gobierno |
|-----------|------------------|--------------------|-----------------------------------|
| Argentina | 79,4 | 0,87% | 2,81% |
| Bolivia | 35,9 | 1,76% | 5,12% |
| Brasil | 110,4 | 1,48% | 3,89% |
| Chile | 239,1 | 2,27% | 9,79% |
| Colombia | 169,5 | 3,34% | 11,2% |
| Ecuador | 109,7 | 2,4% | 7,79% |
| México | 41,7 | 0,47% | 1,84% |
| Paraguay | 35,8 | 0,93% | 5,15% |
| Perú | 66,1 | 1,47% | 6,89% |
| Uruguay | 221,8 | 2,04% | 6,65% |
| Venezuela | 90,9 | 1,29% | N.D. |
| Promedio | 109,1 | 1,7% | 6,1% |
| Mediana | 90,9 | 1,48% | 5,9% |

Los datos resaltados se encuentran por encima del promedio y la mediana regionales. N.D.: no disponible. El gasto per cápita está dado en dólares corrientes.

Fuente: elaboración propia con datos de SIPRI (2023).

En este sentido, la idea de Colombia como una potencia secundaria le ha permitido considerarse (y actuar) como un actor central dentro de la región. De hecho, las potencias regionales secundarias son “Estados que son más capaces de competir por el liderazgo regional, y por ello su (no) seguimiento [*followership*] es crítico para la cooperación regional” (Ebert y Flandes, 2018, p. 2, traducción propia). Por ejemplo, en el marco de la mejoría en sus indicadores económicos y militares, el presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) tuvo la posibilidad de influir de manera significativa en el desarrollo de UNASUR y, especialmente, en la constitución de su Consejo de Seguridad al rehusarse, en un principio, a llevar a Colombia a ser parte de este proceso (*El Espectador*, 23 de mayo de 2008; Infodefensa.com, 26 de julio de 2008).

Su sucesor, el presidente Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014; 2014-2018), por su parte, fue explícito al afirmar, en su discurso de posesión en 2010, que “Colombia está llamada a jugar un papel muy relevante en los nuevos espacios globales, y aspiramos asumir –después de 40 años de estar a la defensa– el *liderazgo* que nos corresponde en los escenarios internacionales” (Presidencia de la República, 7 de agosto de 2010, énfasis añadido). Bajo su mandato, por ejemplo, el país participó, en el subsistema regional, en la creación de la Alianza del Pacífico (AP).

En materia de regionalización, el presidente Iván Duque Márquez (2018-2022) también aprovechó esta condición para llevar a Colombia a ser el primer país de la región en denunciar el tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y, junto con Chile, liderar la creación del Foro para el Progreso de Suramérica (PROSUR) (Barros y Gonçalves, 2021). Esto, en el marco de un rol maestro de liderazgo y uno auxiliar de defensor de la fe, que incluían unas concepciones de democracia y liberalismo económico que reñían con lo esgrimido por el Foro de Sao Paulo y con lo que se denominaba como el ‘castrochavismo/madurismo’. Precisamente, Colombia lideró el ‘cerco diplomático’ al gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela para que retornara la democracia, reconoció a Juan Guaidó como el presidente legítimo del país vecino y, además, este tema se volvió central en las relaciones con Estados Unidos (*El Tiempo*, 10 de marzo de 2022).

Esta es, entonces, la posición estructural o el rol maestro que recibió el presidente Petro cuando se posesionó en agosto de 2022. Como se mencionó, Colombia puede ser considerada una potencia secundaria dentro del ordenamiento regional. Esta posición le permite concebirse como un actor que puede liderar algunos de los procesos políticos regionales o, incluso, internacionales.

En ocasiones, las aspiraciones pueden exceder las bases materiales con las que cuenta un Estado. Es decir, puede existir un desfase entre la posición en la que los gobernantes ubican a su país y las capacidades con las que realmente cuenta dentro del orden social⁷. Uno de los mejores ejemplos lo proporcionó el entonces presidente Santos cuando afirmó que “si podemos en alguna forma poner un granito de arena para que esos dos pueblos [Israel y Palestina] se entiendan y lleguen a un acuerdo, ahí estaremos” (*El Nuevo Siglo*, 8 de junio de 2013). Precisamente, esta declaración coincidió con el momento cuando se estaba dando por terminada la década dorada en términos de los precios de las materias primas (Gruss, 12 de junio de 2014), pero que le significó al país un crecimiento económico muy importante. En este caso, el presidente Santos definió un rol de mediador que excedía las capacidades (materiales y de reputación) con las que contaba el país en ese entonces ante uno de los conflictos más complejos que enfrenta el sistema internacional.

Sin embargo, más allá de una correspondencia del tipo 1:1 entre unas capacidades que pueden llegar a ser consideradas como objetivas y la definición del rol maestro, lo más importante es que son estas capacidades las que abren las posibilidades de concebirse de distintas maneras. En resumen, el número de roles que puede concebir un Estado se da en función de sus propias capacidades materiales (Thies, 2001), pues las necesita para poderlos desempeñar (Lahneman, 2003), así como de los ambientes sociales en los que se encuentra inmerso (Wehner, 2016).

7 Esta brecha generaría un conflicto de rol que, en términos generales, puede ser definido como “la aparición concurrente de dos o más expectativas incompatibles para la conducta de una persona” (Biddle, 1986, p. 82, traducción propia) o, en este caso, de un Estado.

Así las cosas, para establecer el tipo de rol maestro (y más adelante los roles como funciones) que el presidente Petro ha concebido para Colombia, se ha hecho un análisis de contenido cuantitativo y cualitativo de los principales documentos y discursos que en materia de política exterior se han difundido en este tiempo. En total, son 24 textos que incluyen su programa de campaña y de política exterior; el Plan Nacional de Desarrollo presentado al Congreso para su aprobación, del cual se seleccionó el anexo 2 titulado *Estrategia para el posicionamiento global y regional de Colombia como potencia mundial de la vida*, así como diferentes apartados que guardan estrecha relación con la política exterior que se ejecutará durante el cuatrienio; su primer discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2022; el balance hecho de sus primeros 100 días de gobierno; y distintos discursos pronunciados en otros escenarios internacionales o en el marco de la posesión de sus embajadores.

Con base en la idea del rol maestro, se escogieron tres palabras o conceptos claves como centro del análisis⁸: Colombia, líder y liderazgo, y potencia. La primera palabra, **Colombia**, tiene por motivación discernir cómo entiende el gobierno del presidente Petro al país en el marco de sus relaciones exteriores. El segundo concepto, **líder**, y su derivación **liderazgo**, buscan comprender la asignación de este estatus al país. El tercer concepto, el de **potencia**, está asociado también a la posición que ocupa Colombia en su ambiente regional o internacional, de tal manera que el liderazgo y el carácter de potencia son dos caras de la misma moneda.

Por ejemplo, Malamud afirma que el liderazgo “puede ser definido como la capacidad para ganar e influenciar a seguidores” (Malamud, 2011, p. 3, traducción propia). En este mismo sentido, un líder regional

8 Para realizar este ejercicio, se recurrió en primera instancia al análisis cuantitativo de contenido. Para ello, se procedió a eliminar las palabras más básicas del castellano que no aportan ningún significado al análisis. Además, se unieron palabras consecutivas que completaran un objeto con pleno sentido, como Estados Unidos o Naciones Unidas, para no perderlos de vista –cada una de las cuatro palabras tiene un sentido individual con altas probabilidades de existir en el tipo de textos analizados, pero que unidas en pares construyen otra realidad–. Por último, cada palabra o concepto escogido se analizó con base en su propio contexto, es decir, se seleccionaron las siete palabras anteriores y posteriores a cada una para poder entender el sentido de su enunciación.

“debe poseer las aspiraciones y los recursos necesarios para asumir dicha posición; y debe ser reconocido y aceptado por sus vecinos, especialmente por otros poderes medios regionales” (Onuki, Mourón y Urdinez, 2016, pp. 441-442, traducción propia) o, incluso, por poderes extrarregionales. En adición, los líderes regionales deberán aceptar la responsabilidad de mantener la seguridad y el orden de sus regiones (Destradi, 2010). Así mismo, en las relaciones diádicas entre líder y seguidores, se ha de presentar cierto patrón de deferencia, en el que “una parte debe conceder a la visión, los deseos o comandos de la otra” (Wolf, 2019, p. 1194, traducción propia), bien sea por autoridad natural, negociada o impuesta, en un cálculo que puede ser de costo-beneficio realizado por los Estados secundarios con base en sus propias ideas de amenazas, vulnerabilidades y hasta oportunidades (Prys, 2010)⁹.

De acuerdo con lo anterior, el liderazgo incluye esas características de potencialidad o poder. Según Barnett y Duvall, el poder es “la producción, en y a través de las relaciones sociales, de efectos que dan forma a las capacidades de los actores para determinar sus circunstancias y su destino” (2005, p. 42, traducción propia). Por ello, al definir qué es un poder regional, Nolte (2010) incluye las siguientes características con las que debe contar un Estado líder: la expresión de su interés en ocupar una posición de liderazgo a través de la concepción propia (concepción del rol, según nuestra definición); posee y utiliza los recursos materiales, organizacionales e ideológicos para una proyección regional de su poder; y tiene una influencia importante en los desarrollos de la región.

Un primer acercamiento al contenido de los textos señalados fue hecho a partir de la construcción de una matriz de documento-característica (DFM, por sus siglas en inglés), en el que las filas son los 24 textos (documentos) y las columnas incluyen cada una de las palabras (características) que aparecen en todos los documentos. Las celdas

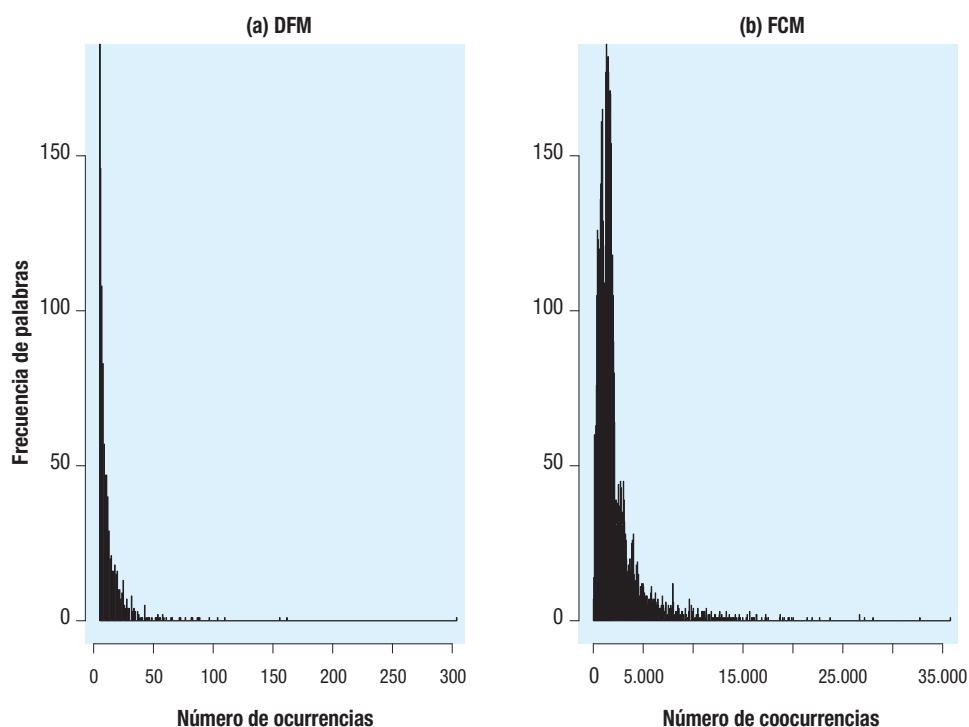
9 Si bien tal aceptación, reconocimiento o deferencia por parte de otros Estados no es componente esencial de la concepción del rol maestro, sí hace parte de las expectativas de rol y es importante tenerle presente cuando se analiza la relación de rol entre los actores involucrados.

de esta matriz contienen el número de ocasiones que aparece cada palabra en cada uno de los documentos. De igual forma, se creó una matriz de coocurrencia de las características (palabras) (FCM, por sus siglas en inglés). Esta última tiene, tanto en sus filas como en sus columnas, todas las palabras que aparecen en los textos y el contenido de sus celdas representa el número de veces que aparecen las palabras en el mismo documento¹⁰. Este ejercicio se repitió con las matrices construidas para cada uno de los conceptos escogidos.

La distribución de la frecuencia de las ocurrencias y coocurrencias de las palabras en los textos completos se halla en la figura 5. Como se ve, la distribución está positivamente sesgada en cada una de las matrices (DFM y FCM). Esto significa que los textos contienen muchas palabras que aparecen pocas veces, mientras presentan pocas palabras que figuran en una gran cantidad de ocasiones, como puede esperarse de unos documentos de estas características. Una vez hecho esto, se obtuvieron las 25 palabras más frecuentes en cada una de estas matrices (presentadas en la tabla 6), pues se parte de la premisa de que, al reiterarse de manera constante en los diferentes documentos, el mensaje que conllevan es importante.

10 La forma de calcular este valor sigue las orientaciones propuestas por Momtazi, Khudanpur y Klakow (2010), por lo cual remitimos al lector a ese trabajo si quiere profundizar en ello.

Figura 5. Distribución de frecuencias en los textos



Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con estas frecuencias, se pueden rescatar ciertos resultados de los temas generales que ha abordado el presidente Petro en sus discursos o documentos de política exterior. En primer lugar, solo 7 palabras, de las 25, se repiten en las columnas DFM y FCM: *Colombia*, *mundo*, *humanidad*, *crisis climática*, *guerra* (con su plural en FCM), *derechos humanos* y *presidente*. De ellas, vale la pena resaltar la aparición de la palabra *humanidad* en los primeros lugares de ambas columnas. Con la inclusión de esta palabra, se puede inferir que el gobierno ha querido hacer una asociación fuerte entre los intereses e identidades de Colombia con los de todos los seres que habitan el planeta. Es decir, el destino del país y el destino del resto del mundo están relacionados de manera estrecha. Además, esta palabra también tiene una connotación que sobrepasa una visión económica racional para reconocer todas las dimensiones no utilitarias del ser humano.

Tabla 6. Las 25 palabras más frecuentes en los textos de política exterior del presidente Gustavo Petro

| Posición | General | | Colombia | | Lider/Liderazgo | | Potencia/Potencia mundial | |
|----------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|---------------------------|------------------|
| | Frecuencia DFM | Frecuencia FCM | Frecuencia DFM | Frecuencia FCM | Frecuencia DFM | Frecuencia FCM | Frecuencia DFM | Frecuencia FCM |
| 1 | Colombia | Mundo | Colombia | Colombia | Político | Año | Vida | Vida |
| 2 | Mundo | Internacionales | Vida | Embajador | Colombia | Político | Colombia | Depende |
| 3 | Vida | Desarrollo | País | Potencia mundial | Humanidad | Feminista | Humanidad | Potencia mundial |
| 4 | Humanidad | Humanidad | Gobierno | Estados Unidos | Política | Política exterior | Justicia | Consigna |
| 5 | Política | Crisis climática | Paz | Unión Europea | Drogas | Allende | Mundo | Humanidad |
| 6 | País | Derechos humanos | Mundo | México | Movimiento | Trabajadores | Planeta | Justicia |
| 7 | Paz | Capital | República | República | Líderes | Temas | Crisis climática | Social |
| 8 | Economía | PH | Embajador | Tema | Mundial | Fracasado | Potencia mundial | Política |
| 9 | Poder | Construcción | Presidente | Justicia | Allende | Populares | Depende | Gobierno |
| 10 | Crisis climática | Tema | Política | Derechos humanos | Política exterior | Mundial | Desarrollo | Hablando |
| 11 | Gobierno | Relación | Guerra | Venezuela | Crisis climática | Superar | Energías limpias | Llamamos |
| 12 | Países | República | Países | Millones | Transición | Humanidad | Política | Ciudad |
| 13 | Años | Fundamental | Sociedad | Relación | Año | Trabajaron | Sur | Haga |
| 14 | Sociedad | Cooperación | Potencia mundial | Comercial | Vida | Transición | Gobierno | Potencia |

| Posición | General | | Colombia | | Lider/Liderazgo | | Potencia/Potencia mundial | |
|----------|-------------------------|-------------------|-----------------------|------------------|------------------|-----------------|---------------------------|------------------|
| | Frecuencia DFM | Frecuencia FCM | Frecuencia DFM | Frecuencia FCM | Frecuencia DFM | Frecuencia FCM | Frecuencia DFM | Frecuencia FCM |
| 15 | Cambio | Mil | Tema | Merecemos | Guerras | Moviento | Especie | Nación |
| 16 | Guerra | Relaciones | Millones | Escenario | Incapacidad | Miles | Humana | Publica |
| 17 | Millones | Presidente | Historia | Inversión | Superar | Llaman | Llamamos | Climática |
| 18 | Mundial | Inversión | Social | Derechos | Planeta | Plenamente | Consigna | Fundamentales |
| 19 | Estados Unidos | Colombia | Justicia | PH | Fracasado | Dejo | Potencia | Sur |
| 20 | Pueblos | Embajador | Venezuela | Actores | Guerra | Causa | América | Cosa |
| 21 | Planeta | Guerras | México | Cambio climático | Economía | Dejar | Climática | Abundancia |
| 22 | Derechos humanos | Promoverá | Unión Europea | Guerras | Cambio | Economía | Social | Divide |
| 23 | Drogas | Política exterior | Estados Unidos | Soñamos | Salvador | Propongo | Programa | Económicas |
| 24 | Presidente | Sur | Humanidad | Esfuerzo | Miles | Personas | Problema | Programa |
| 25 | Historia | Exportaciones | Presidentes | Cultura | País | Construirá | Etcétera | Infinito |

Las palabras resaltadas con negritas se repiten en cada una de las columnas de la categoría correspondiente. PH es la abreviación de Pacto Histórico.

Fuente: elaboración propia.

Esto se puede ver de manera más clara si se destaca, también, que en ambas columnas aparecen dos temas relevantes: *crisis climática* y *derechos humanos*. El primero es un fenómeno que desborda las fronteras estatales y cuya solución pasa por el actuar conjunto y coordinado tanto de los Estados como de las personas y que tiene un fin existencial. De manera muy clara, el presidente Petro, en el marco de la VII Cumbre de jefes de Estado de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) afirmó, refiriéndose a la Amazonia, que es:

Una carta geopolítica, es que en nuestras manos está una de las posibilidades de vida de la humanidad, en territorio latinoamericano [...] su única salida [de la humanidad] no es más sino disminuir a cero el consumo de petróleo y carbón, es decir, desvalorizar por completo el capital fósil que ha sido el capital en los últimos dos siglos y medio. Tamaña tarea, obviamente, implica un cambio real de la situación del poder y la economía del mundo (Presidencia de la República, 24 de enero de 2023a, párr. 25).

La expresión *derechos humanos*, de otro lado, tiene dos aristas que se tocan: un tema personal y uno colectivo. En cuanto al primero, el propio presidente, al posesionar a sus embajadores ante la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), Argentina, Uruguay, Guatemala y Nicaragua, lo reconoció: “El Sistema Interamericano de Derechos Humanos es además *lo que me tiene aquí de presidente*. Si no es por ese sistema, me hubiera arrasado el anterior Embajador de Colombia ante la OEA, que hoy reemplazamos” (Presidencia de la República, 13 de septiembre de 2022, énfasis añadido). El colectivo, precisamente, tiene que ver con la *humanidad*, pues el presidente, ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas afirmó “el anhelo inspirador de la Declaración [de Derechos Humanos] por un mundo en paz, en el que impere el respeto por la dignidad humana mediante el goce efectivo de los derechos humanos, continúa vigente frente a múltiples y nuevos desafíos” (Presidencia de la República, 27 de febrero de 2023). En un enfoque regional, al terminar una reunión con el presidente de Chile, Gabriel Boric, el mandatario anunció que la Carta Democrática y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos debían:

Ampliarse a los derechos de la mujer, del medio ambiente, de los derechos colectivos de la cuarta generación, como dicen los juristas; ese pacto debería ser ampliado, repotenciado, acatado por todas las formaciones del enorme espectro multicolor de la política de las ideas (Presidencia de la República, 9 de enero de 2023a, párr. 84).

Otro de los conceptos que se utiliza con mayor frecuencia en los textos es la *guerra* (*guerras* en FCM). A pesar de la dificultad en develar su sentido, pues se puede estar refiriendo al contexto doméstico (nuestro propio conflicto armado, que él denomina guerra) o al contexto internacional, el hecho de su utilización también posiciona al país de una manera particular frente a las confrontaciones armadas. Precisamente, al posesionar al embajador en Bélgica dijo:

El tema de Bélgica es decisivo [...] Y para nosotros, entonces, la prioridad ya no es ver cómo se hacen los negocios del banano del Ecuador, que yo presencié que se hacían, con pagos de comisiones, empresarios privados, sino cómo nuestra embajada logra un esfuerzo en los temas fundamentales para Colombia, frente a la Unión Europea. Hay varios frentes ya abiertos, que es importante concretar. Uno, la paz. Indudablemente, varios países europeos, casi todos, quieren tener un papel activo en el proceso de paz colombiano. Imbuidos ahora en una guerra en su propio territorio, como si no hubieran tenido la experiencia de la Segunda Guerra Mundial, una guerra que parece no tener perspectivas de final: Ucrania-Rusia, pues la Unión Europea necesita mostrar una faceta de paz, no bélica. Y la faceta de paz somos nosotros. Somos nosotros los que estamos llevando mensajes de paz al mundo, mientras el mundo está lanzando mensajes de guerra (Presidencia de la República, 6 de enero de 2023, párrs. 28-33, énfasis añadido).

Petro condensa esta articulación entre los grandes problemas de la humanidad en la idea de que los conflictos del siglo XXI se pueden categorizar en guerras fósiles y guerras por el control de la riqueza (Presidencia de la República, 11 de noviembre de 2022), que están relacionadas, pues esta riqueza se refiere a las materias primas, que incluyen los recursos fósiles. En este sentido, el Presidente afirmó:

Todo el siglo XXI ha estado plagado de guerras producidas por la economía fósil. Pues es la reticencia a pasar a energías limpias, simplemente porque no son más rentables. Y entonces el capital empieza a chocar con la humanidad, porque la humanidad obviamente quiere salvarse [...] Desde un punto de vista negativo, nos acercamos a un 1933, pero a escala global. Desde un punto de vista positivo [...], la incapacidad del liderazgo político mundial de dirigir la transición y superar el problema, que es hoy plenamente demostrado, obliga a que aparezca un nuevo sujeto político en esta historia de estos días, que no puede ser otro que la humanidad misma (Presidencia de la República, 9 de noviembre de 2022, párrs. 109-118).

Con base en estas ideas, entonces, se puede ver que el presidente Petro está relacionando la política exterior del país con los temas que están en la cima de la agenda internacional y considera que Colombia puede tener un rol importante en la materia. De hecho, el único verbo conjugado que aparece en estas dos primeras columnas es *promoverá*, que implica una posición activa frente a ese actuar internacional del país.

Esto último se hace más explícito si se consideran las siguientes seis columnas de la tabla 6 que hacen referencia a las palabras que denotan la concepción del estatus de Colombia¹¹. En estos resultados se encuentra la expresión *potencia mundial* como la principal denominación del país en la columna de *Colombia*. Por ello, el gobierno Petro está acá

11 En algunas columnas, la palabra clave aparece también como una de aquellas que figura en la ventana de observación (siete palabras antes y después de ella). La razón por la cual esto se da es que en el texto correspondiente hay una repetición cercana de esa palabra y que se resalta al hacer la limpieza del texto para el análisis. Por ejemplo, para la palabra *Colombia*, un pasaje del discurso de posesión del presidente Petro, que contiene esta secuencia, en el original, es el siguiente: “[...] humanidad. Se acabaron los que se puede, los que siempre fue así. Hoy empieza la Colombia de lo posible. Hoy empieza nuestra segunda oportunidad. Desde hoy, soy el Presidente de toda Colombia y de todos los colombianos y colombianas. Es mi deseo y mi deber. Colombia no es solo Bogotá. El Gobierno [...]” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 7 de agosto de 2022). En el marco del análisis, una vez limpiada la base de datos, el pasaje quedó así: “humanidad acabaron empieza Colombia empieza oportunidad presidente *Colombia* colombianos colombianas deseo deber Colombia Bogotá gobierno”, en donde la palabra clave está en cursivas y las repeticiones están subrayadas. Se puede ver, entonces, que la palabra Colombia aparece dos veces junto a la central *Colombia*.

expresando su disposición para ocupar aquel rol maestro de potencia. Por supuesto, al incluir el calificativo de *mundial*, está llevando a un nuevo nivel el estatus del país, lo que puede generar una disonancia entre la manera en que se percibe el actor y cómo lo perciben sus pares. Esto hace parte de lo que se denomina en la teoría un conflicto de rol, que debe ser resuelto en el marco de las relaciones sociales que se establezcan en ese sistema social. En adición, esta diferencia entre el rol y las responsabilidades que conlleva en función del ciclo de poder en el que se encuentre el Estado conduce a una brecha entre el poder y el rol que genera consecuencias para su política exterior (Lahneman, 2003). No obstante que estas dinámicas pueden ocurrir (y que de hecho serán parte fundamental del análisis de la política exterior en los años venideros), lo que se quiere resaltar acá es que, de manera clara, el gobierno Petro cuenta con una concepción del rol maestro para Colombia que contiene una posición en el sistema jerárquico que está dispuesto a ocupar y desempeñar.

De hecho, si se observa la columna de *Potencia/Potencia mundial* se ve la asociación que tiene este concepto con los temas de *humanidad* y *vida*, además de explicitar un 'lugar del mundo', como lo es el *Sur*. Aborda también otros temas como los de *justicia*, *social*, y se incluye un elemento de la crisis ambiental con la palabra *climática*. En este entramado de conceptos, se puede ver que el énfasis de esta potencialidad se distancia de la concepción clásica de la política del poder, para incluir temas que son globales y en los cuales se puede incidir a través de la política exterior. Precisamente, este concepto *-política exterior-* aparece en la columna de *Líder/Liderazgo*, acompañada de manera importante por *humanidad*, *transición* y *economía*.

En adición, vale la pena señalar también la utilización de ciertos verbos que, en su mayoría, tienen una connotación activa y positiva frente al rol maestro de Colombia. Entre ellos aparecen en futuro singular de tercera persona *promoverá* y *construirá*; en presente de primera persona plural, *soñamos*, *merecemos* y *llamamos*; en presente singular o plural de primera o tercera persona, *propongo*, *dejo*, *esfuerzo*, *hago*, *llaman* y *divide*; en infinitivo *superar* y *dejar*; en pasado tanto singular como plural *trabajaron* y *nació*; y, por último, en gerundio está *hablando*. Los verbos de la tercera persona singular en futuro y la primera persona plural en presente son los más llamativos, pues



de la coocurrencia. En el centro de la gráfica se encuentra, como es de esperarse, *Colombia*. Lo interesante es que se puede apreciar, de manera más clara, la asociación del país con los conceptos de *humanidad* y *potencia mundial*. En adición, si se observa la derecha de la gráfica, se encuentran las palabras *posicionamiento*, *regional* y *global* muy cercanas entre sí. Es decir, a partir de los textos analizados sí se encuentra la concepción del rol de Colombia como una posición en un sistema social jerárquico.

En la gráfica también se observan los socios tradicionales de Colombia, como *Estados Unidos*, la *Unión Europea* y *Venezuela*. Es decir que parte de la materialización del rol de potencia pasa por una relación (positiva o negativa) con dichos Estados. De igual forma, están presentes temas que pueden ser considerados tradicionales en la agenda internacional del país, como *drogas*, *desarrollo*, *derechos humanos*, y que le han dado una voz internacional a Colombia en lo que se puede denominar como poder negativo (Carvajal y Pardo, 2002). Sin embargo, también figuran temas que uno podría llamar como no tradicionales como la *crisis climática* y el resultado de unir dos conceptos: *política exterior feminista*. No obstante, el primer concepto sí ha figurado en los discursos presidenciales en el pasado (Velosa, 2020b). O sea, la lectura del sistema internacional que hace el gobierno Petro le permite ubicar a Colombia en un lugar particular dentro de la jerarquía internacional en unos temas específicos y que lo asume como tal.

Como se argumentó arriba, la posición de Colombia está determinada por sus capacidades materiales y simbólicas que puede utilizar en su relación con los demás Estados de la región. La construcción de estas capacidades, especialmente de aquellas consideradas como materiales, es un proceso continuo que ha venido forjando el país durante todo el siglo XXI. Es decir, no es algo en lo que, al momento de escribir estas páginas, haya incidido de manera fundamental el gobierno Petro. Sin embargo, la identificación de temas en los que Colombia puede actuar en política exterior y, eventualmente, liderar y ejercer ese rol de potencia sí pueden cambiar de gobierno a gobierno. De hecho, esto puede ser observado, en primera instancia, con

un análisis de similitud del contenido de los discursos seleccionados¹³. En la tabla 7, se puede observar que el presidente Petro tiene la mayor afinidad con el presidente Santos, entendida como la utilización similar de palabras, mientras que la mayor distancia se observa con el presidente Uribe.

Tabla 7. Correlación entre los discursos de los presidentes de Colombia en el siglo XXI

| | Petro | Duque | Santos | Uribe |
|--------|-------|-------|--------|-------|
| Petro | 1 | 0,597 | 0,641 | 0,446 |
| Duque | | 1 | 0,71 | 0,503 |
| Santos | | | 1 | 0,567 |
| Uribe | | | | 1 |

Fuente: elaboración propia.

En un análisis anterior (Velosa, 2020b) se encontró¹⁴ que había una relación de continuidad en la aproximación a la política exterior de Colombia en los textos de los presidentes de acuerdo con el momento cuando se hacían públicos. Es decir, que los discursos de Duque eran más parecidos a los de Santos que a los de Uribe, a pesar de que el primero y el tercero tenían mayor afinidad ideológica, y que durante su gobierno el segundo recibiera críticas de los otros dos. Parte de la explicación de esa similitud que se esbozaba en aquel análisis consistía en que una variable importante era la evolución de los contextos internacional y doméstico. Dicho de otra manera, la realidad a la que se enfrentaban los gobernantes no cambiaba de manera radical entre un presidente y el siguiente, pero sí entre aquellos que tenían cierta distancia temporal entre sus respectivos gobiernos. Acá se puede ver

13 En aras de preservar la comparabilidad de los textos presidenciales, se optó por incluir solamente los discursos de posesión de los mandatarios, sus planes de desarrollo y sus primeros discursos ante la Asamblea General de Naciones Unidas. Por ello, solo se presentan 14 textos: Uribe y Santos (dos discursos de posesión, un plan nacional de desarrollo y un discurso ante la ONU, de cada uno) y Duque y Petro (un discurso de posesión, un plan nacional de desarrollo y un discurso ante la ONU).

14 Existen diferencias numéricas entre aquel análisis y este, pues en el anterior se incluyeron otros textos y el cálculo se hizo sobre las frecuencias relativas de bigramas y no de frecuencias totales de palabras.

que esta lógica continúa, pero solo en la triada Uribe-Santos-Duque. La diada Duque-Santos cuenta con un mayor puntaje que la diada Duque-Uribe, y la diada Santos-Uribe cuenta con una correlación menor que la diada Santos-Duque. Sin embargo, la lógica cambia al incluir a Petro. Con el presidente actual esta continuidad se rompe, pues la diada Petro-Duque tiene menor correlación que la diada Petro-Santos. En adición, se puede observar que la mayor diferencia en los discursos se encuentra en la diada Petro-Uribe. Aquí, no solamente la distancia temporal es importante, sino que también juega un papel significativo la diferencia ideológica que tienen.

Esto se ve reflejado en la frecuencia de los bigramas¹⁵ más utilizados, así como en las palabras que son empleadas de manera particular¹⁶ por cada uno de los presidentes. Las 15 primeras palabras de estas mediciones se presentan en la tabla 8. Se puede ver que, *grosso modo*, la tabla presenta los grandes temas o *leitmotiv* de los gobiernos de cada uno de los mandatarios de Colombia en el siglo XXI y en los que los autores han trabajado de manera sistemática en diferentes publicaciones¹⁷.

En el caso del presidente Uribe, se resalta el énfasis en la seguridad y la autoridad, expresado en bigramas como *Fuerza Pública, autoridad*

15 Los bigramas son uniones de dos palabras consecutivas. Esta técnica se utiliza para profundizar en el significado que cada una de ellas podría tener. Los bigramas se diferencian de los conceptos compuestos porque estos últimos juntos tienen un significado único. Por ejemplo, Estados Unidos es un concepto compuesto por dos palabras que separadas tienen sentido y juntas crean otro distinto; por el contrario, los bigramas tienen un sentido posicional (una palabra adyacente a la otra) y pueden o no construir un nuevo sentido. Si se observan los dos primeros bigramas de la columna DFM del presidente Petro, se observa que el primero construye un concepto único (*guerra drogas = guerra* contra las *drogas*) pero el segundo (*carbón petróleo*) solo resalta dos recursos energéticos y juntos no dicen nada nuevo.

16 Esta manera de medir la frecuencia se denomina 'Frecuencia de los Términos - Frecuencia Inversa de los Documentos' (TFIDF, por sus siglas en inglés). La medida resalta la importancia de una palabra al contrastar su frecuencia en un documento con su frecuencia en todos los documentos. Por ello, palabras exclusivas tendrán mayor puntaje que palabras comunes. En este caso, se contrastan los documentos de los presidentes para resaltar aquellos términos propios.

17 Se recomienda a la lectora o al lector revisar los libros o secciones correspondientes, entre otros, de Pastrana Buelvas, Jost y Márquez Restrepo (2010); Jost (2012); Pastrana Buelvas y Gehring (2016); y Pastrana Buelvas y Reith (2021).

Tabla 8. Frecuencia de bigramas de los presidentes de Colombia en el siglo XXI

| Posición | Petro | | Duque | | Santos | | Uribe | |
|----------|----------------------------|----------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| | DFM | TFIDF | DFM | TFIDF | DFM | TFIDF | DFM | TFIDF |
| 1 | Guerra drogas | Guerra drogas | Gobierno nacional | Poder blando | Comunidad internacional | Prosperidad democrática | Comunidad internacional | Autoridad democrática |
| 2 | Carbón petróleo | Carbón petróleo | Poder blando | Equidad significa | América Latina Caribe | Unidad nacional | Gobierno nacional | Inversión social |
| 3 | Problema mundial | Millón latino americanos | Pueblo colombiano | Legalidad emprendimiento | Prosperidad democrática | Llegado hora | Fuerza pública | Iniciativa privada |
| 4 | Mundial drogas | Desastre climático | Equidad significa | Pacto Colombia | Ciencia tecnología | Colombia paz | Democracia moderna | Nación entera |
| 5 | Millón latino americanos | Inteligencia estratégica | Comunidad internacional | Legalidad significa | Unidad nacional | América Latina Caribe | Autoridad democrática | Seguridad paz |
| 6 | Desastre climático | Estrategia posicionamiento | Legalidad emprendimiento | Economía naranja | Llegado hora | Hora Colombia | Producto interno | Programas prioritarios |
| 7 | Inteligencia estratégica | Poder mundial | Congreso República | Siento orgulloso | Colombia paz | Gobierno unidad | Interno bruto | Prioritarios gobierno |
| 8 | Estrategia posicionamiento | Especie humana | Diplomacia pública | Gobernanza global | Consejo seguridad | Presidente Uribe | Inversión social | Lazo unificador |
| 9 | Colombianos colombianas | Defensa nacional | Sectores productivos | Recursos poder | Gobierno nacional | Pondremos marcha | Cohesión social | Unificador ley |
| 10 | Vivir paz | Regionales globales | Ciencia tecnología | Gobernar Colombia | Drogas ilícitas | Armados ilegales | Iniciativa privada | Ley autoridad |
| 11 | Poder mundial | Presidentes presidentas | Pacto Colombia | Construir futuro | Asia Pacífico | Ciencia tecnología | Nación entera | Democrática libertad |
| 12 | Niños niñas | Política drogas | Legalidad significa | Llamar nombre | Relaciones bilaterales | Prosperidad social | Política seguridad democrática | Libertad justicia social |
| 13 | Sociedad colombiana | Vida planeta | Economía naranja | Regiones país | Millones colombianos | Niños jóvenes | Seguridad paz | Venimos quejarnos |
| 14 | Especie humana | Salvar selva amazónica | Siento orgulloso | Sistema salud | Hora Colombia | Paz prosperidad | Superación pobreza | Quejarnos llegamos |
| 15 | Defensa nacional | Deuda externa | Gobernanza global | Colombia legalidad | Gobierno unidad | País mundo | Programas prioritarios | Villa Rosario |

Fuente: elaboración propia.

*democrática, política seguridad democrática*¹⁸, *seguridad paz, unificador ley y ley autoridad*, así como una orientación económica liberal, reflejada en los conceptos *iniciativa privada, producto interno-bruto, inversión social y superación pobreza y programas prioritarios*. El presidente Santos, por su parte, tenía otras prioridades que partían del legado de su antecesor que, al menos en estos documentos, aparecía de manera diferencial (ver su columna TFIDF). Entre los temas que se resaltan están *Colombia paz, drogas ilícitas, armados ilegales* en sus esfuerzos por negociar acuerdos de paz con los grupos al margen de la ley. En el ámbito económico, se hacía énfasis en la *prosperidad democrática, ciencia tecnología y prosperidad social*, además de conectar ambas dimensiones (conflicto y desarrollo económico) a través del bigrama *paz prosperidad*.

Duque ocupó la Presidencia con un énfasis en la primacía de la ley para llegar a la paz. De hecho, luego de tres años de ejercicio afirmó que “todos los colombianos queremos la construcción de la paz, de la Paz con Legalidad [sic], porque la legalidad es el ordenamiento constitucional de nuestra nación; la legalidad es hacer cumplir nuestra Carta” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 23 de noviembre de 2021). Por ello, en sus textos se resalta la palabra *legalidad* en conjunción con *Colombia, significa y emprendimiento*. En adición, y dada su orientación económica, se resaltan *economía naranja, sectores productivos, y ciencia y tecnología*. Por último, en las columnas del presidente Petro se encuentran *desastre climático, carbón petróleo, especie humana, vida planeta y salvar selva amazónica*, como una gran prioridad del gobierno. Así mismo, se relaciona al tema medioambiental *guerra drogas, problema mundial, mundial drogas, política drogas*, pues para el actual mandatario estos dos temas están íntimamente relacionados. De la siguiente manera, por ejemplo, el presidente Petro hacía esta relación ante la Asamblea General de Naciones Unidas:

18 En este caso el bigrama está construido con la palabra *política* y la palabra compuesta *seguridad democrática*, pues en la preparación de la base de datos se decidió componer estas dos palabras, cuando estuvieran seguidas, ya que obedecían a un concepto único que fue utilizado ampliamente por el presidente Uribe.

Allí en esas selvas se emana oxígeno planetario y se absorbe el CO_2 atmosférico. Una de esas plantas que absorbe el CO_2 , entre millones de especies, es una de las más perseguidas de la tierra. A como dé lugar, se busca su destrucción: es una planta amazónica, es la planta de la coca, planta sagrada de los Incas.

Como en un cruce de caminos paradójico. La selva que se intenta salvar es, al mismo tiempo, destruida.

Para destruir la planta de coca arrojan venenos, glifosato en masa que corre por las aguas, detienen a sus cultivadores y los encarcelan. Por destruir o poseer la hoja de la coca mueren un millón de latinoamericanos asesinados y encarcelan a dos millones de afros en la América del Norte. Destruíd la planta que mata, gritan desde el norte, destruidla, pero la planta no es sino una planta más de los millones de especies que perecen cuando desatan el fuego sobre la selva (Presidencia de la República, 20 de septiembre de 2022, párrs. 7-9).

En conclusión, se puede ver que cada uno de los presidentes del país priorizó algunos temas en los cuales desempeñar ese rol maestro de potencia secundaria en la región. Esta priorización, por supuesto, estuvo de acuerdo con los problemas principales, domésticos o internacionales, que identificaron como más relevantes. Si bien temas como la paz se presentaron en cada uno de ellos, la manera de definir el problema mismo y las acciones que se debían emprender para atenderlo cambiaron de manera sistemática en cada uno de ellos. Esto muestra la libertad con la que cuentan los tomadores de decisión al construir su concepción de rol (maestro), a pesar de tener unos condicionantes materiales determinados y que fueron aprovechados por sus sucesores. En este caso, como se mencionó, el presidente Petro heredó la posición internacional del país y busca, a través de ella, redefinir algunos de los roles auxiliares que ha desempeñado Colombia en lo corrido del siglo XXI. Por ello, la sección siguiente se encargará de abordarlos.

¿A qué juega Colombia en el sistema internacional?

En su investigación, Holsti (1970) encontró 17 roles distintivos que concibieron los Estados analizados en ese momento (y tres más que listó como “otros”). De este número de roles, algunos tienen elementos que pueden ser considerados también como posicionales o roles maestros (bastión de la revolución-liberador, líder regional, protector regional, aislado y protegido), mientras que los demás obedecen a funciones específicas del orden internacional de la Guerra Fría (activo independiente, defensor de la liberación, agente antiimperialista, defensor de la fe, mediador-integrador, colaborador del sistema subregional, desarrollador, aliado fiel, independiente, puente, ejemplo y desarrollador interno). Si bien este orden internacional ya no está vigente, algunas de esas funciones pueden ser redefinidas al contexto actual, por lo cual tienen la posibilidad de ser muy informativas sobre las interacciones que llevan a cabo los Estados hoy. En un plano regional, con base en la literatura sobre política exterior latinoamericana, Thies (2017b) identificó los roles de caudillo, patrón, cliente, hegemon regional y rival, según una orientación procentro o antcentro y el continuo autonomía-dependencia. Estas bases de la política exterior ya habían sido identificadas por Hey (1997). Otros autores (Frazier y Stewart-Ingersoll, 2010; Grossman, 2005; Le Prestre, 1997b; Ovali, 2013) han utilizado como base la tipología de Holsti y han agregado o redefinido algunos de sus roles.

A pesar de estos esfuerzos en la sistematización de los roles, no existe un manual o libro de códigos que permita identificar roles de manera expedita, como lo señalan Cantir y Kaarbo (2016). Esto se debe, en parte, a la misma definición del rol, pues la lista de los tipos de Estado que se pueden ser y las funciones que lo acompañan sería muy extensa. En este sentido, a continuación, se hará énfasis en un rol especial propuesto por Holsti: el de defensor de la fe.

Según Holsti, “algunos gobiernos ven sus objetivos y compromisos de política exterior en términos de defender sistemas de valores (en vez de unos territorios específicos) de ataque” (1970, p. 264, traducción

propia). Como se mencionó arriba, los roles de Holsti provienen del orden internacional de la Guerra Fría y, por eso, se habla de la defensa frente a un ataque. Hoy, a pesar del contexto internacional, la definición se puede actualizar a la promoción de un sistema de valores políticos y económicos que constituyen el orden internacional deseado. Este rol “presupone la arena ideológica que enmarcará el proceso de toma de decisiones de cada Estado y será considerada como el camino apropiado para las relaciones con los otros miembros de la comunidad internacional” (Velosa, 2020a, p. 154, traducción propia). De ahí la importancia de este rol como función, pues servirá de base para otras funciones, de acuerdo con la lógica escogida para su desempeño.

Ahora bien, desde los elementos que lo componen, las visiones sobre la democracia (valores políticos) y el capitalismo (valores económicos) se convierten en piedras angulares para entender la fe que defiende (defenderá) Colombia durante el gobierno Petro. Para abordar la forma como el presidente define estos valores, se utilizaron, de nuevo, los 24 textos iniciales. Para el componente político, se escogieron las raíces de los conceptos *democracia* y *derechos humanos*, y para el económico, las raíces de *economía* y *capitalismo*, con el fin de incluir sus variaciones como *democrática* o *democrático*, *derechos*, *económico*, *economistas* o *capital*. Luego, se procedió a medir las frecuencias y se seleccionaron las 25 palabras más utilizadas tanto en la matriz DFM como en la FCM (presentadas en la tabla 9).

En la dimensión política, a partir de la frecuencia presentada en la tabla 9, se puede observar la relación estrecha que establece el gobierno Petro entre los dos componentes escogidos: *democracia* y *derechos humanos*, pues cuentan con varias palabras que se repiten en sus columnas. Si bien estas palabras son generales, el hecho de que se entienda el sistema político a partir de los derechos otorgados y, así mismo, el ejercicio de estos derechos como una expresión de la democracia, induce a pensar que sus propias definiciones exceden la idea de producción de gobierno que conlleva la democracia (Schumpeter, 1994). En este sentido, vale la pena recordar la manera como el Movimiento 19 de Abril (M-19) entendía la democracia.

Tabla 9. Las 25 palabras más frecuentes sobre el rol de defensor de la fe empleadas por los presidentes de Colombia en el siglo XXI

| Posición | Dimensión Política | | | | Dimensión Económica | | | |
|----------|--------------------|---------------|------------------------|------------------|---------------------|------------------|------------------|------------------|
| | Democracia | | Derechos | | Economía | | Capitalismo | |
| | DFM | FCM | FCM | FCM | FCM | FCM | DFM | FCM |
| 1 | Democracia | Quieren | Derechos | Derechos | Economía | Economía | Capitalismo | Capitalismo |
| 2 | América Latina | Fundamentales | Colombia | Derechos humanos | Mundo | Fósil | Capital | Mercado |
| 3 | Derechas | Economía | Derechos humanos | Internacionales | Crisis climática | Descarbonizada | Humanidad | Crisis climática |
| 4 | Pacto | Juramento | Sistema interamericano | Respeto | Descarbonizada | Crisis climática | Acumulación | Descarbonizado |
| 5 | Colombia | Negro | Convención | Garantía | Colombia | Transformación | Crisis climática | Vivir |
| 6 | Construir | Realidades | Respeto | Medioambiente | Humanidad | Efectos | Mercado | Humanidad |
| 7 | Derechos | Poblaciones | País | Fortalecer | Política | Intereses | Poder | Fundamentales |
| 8 | Diversidad | Democracia | Fundamentales | Americana | Poder | Planeta | Existir | |
| 9 | América | Derechos | Paz | Colectivos | Fósil | Poder | Mundo | Soluciones |
| 10 | Quieren | Decirles | Años | Mujer | Cambio | Generador | Superar | Cambios |
| 11 | Fundamentales | Pacto | Liberales | Ampliarse | Económica | Extraer | Ganancia | Vida |
| 12 | Violencia | Permite | Americana | Fundamentales | Vida | Sociedad | Carbón | Gobernando |

| Posición | Dimensión Política | | | | Dimensión Económica | | | |
|----------|-------------------------|-----------------|-------------------|----------------|---------------------|------------------|-----------------------|--------------|
| | Democracia | | Derechos | | Economía | | Capitalismo | |
| | DFM | FCM | DFM | FCM | DFM | FCM | DFM | FCM |
| 13 | Dejar | Pasó | Protección | Salud | Estados Unidos | Generado | Humanos | Gobernanza |
| 14 | Años | Doquier | <u>Mundo</u> | Tránsito | Base | Descarbonizar | <u>Economía</u> | Seres |
| 15 | Derechos humanos | Reflexionar | <u>Social</u> | <u>País</u> | Petróleo | Análisis | Ampliada | Capaz |
| 16 | Tema | Peligro | Presidente | Pueblo | Sociales | Ley | Vivir | Técnicamente |
| 17 | Peligro | Atenas | <u>Sistema</u> | Libre | <u>Social</u> | Busca | Vida | Intentando |
| 18 | Países | Derechas | Democracia | Ojalá | Implica | Problema | Lógica | Poder |
| 19 | Palabra | Indígena | Población | Órganos | Transformación | Encontró | Cambio | Permitanme |
| 20 | República | <u>Colombia</u> | Fortalecer | Promoción | Teoría | Descarbonización | Fósil | Llamar |
| 21 | Verán | Convivencia | Constitución | Pesca | Político | CEPAL | Descarbonizado | Control |
| 22 | Morir | Haga | Corte | Opinión | Sociedad | <u>Sistema</u> | Seres | Revés |
| 23 | <u>Crisis climática</u> | América | <u>Política</u> | Defensa | Políticas | Mundial | Produce | Supera |
| 24 | Sistema interamericano | Étnica | Pueblos | Compromisos | Económico | Económico | Huracán | Supongamos |
| 25 | Izquierdas | Tiempos | Colombianos | Interamericana | Tributaria | Pensamiento | <u>Años</u> | Ganancia |

Las palabras en negritas se repiten en al menos tres columnas de su respectiva dimensión. Las palabras subrayadas se repiten en al menos una columna de las dos dimensiones exploradas.

Fuente: elaboración propia.

Jaime Bateman, líder del grupo guerrillero al cual perteneció el presidente Petro, declaró:

Nosotros queríamos rescatar el concepto de democracia verdadera, entendiéndola como el poder de tener una casa, ropa, medicina, un trabajo, descansos, etcétera; que es el poder de organizar partidos políticos, el poder de llamar a un abogado cuando se ha sido arrestado. En resumen, nosotros creemos que la democracia significa el tener la posibilidad de luchar (Villamizar, 2002, citado en O'Connor y Meer, 2021, p. 141, traducción propia).

En adición, el M-19, en su novena conferencia en 1985, estableció que:

Si se quiere hablar de democracia, tienen que participar además de la Presidencia, además del Congreso, además de los partidos, además de los gremios de la oligarquía –los sectores populares, los organizados y los no organizados– [sic] y los sectores populares armados (Narváez Jaimes, 2012, p. 127).

En estos pasajes, además de los derechos políticos para el ejercicio de la democracia, se observa la inclusión de otros derechos sociales y económicos que determinan la calidad de la democracia. En el caso de la propia organización guerrillera, se lucha para ampliar la participación política de diferentes sujetos políticos distintos a los tradicionales. Esto refleja un impulso a la democracia directa, en detrimento de la democracia representativa, pues se busca darles mayor poder político a los electores a través del voto (Altman, 2011), mediante referéndums, iniciativas y revocatorias de mandatos, incluso en detrimento de la acción del gobierno (Reilly, 2018). De hecho, “la democracia directa tiene el poder de mejorar bajos niveles de confianza al incrementar las posibilidades para el involucramiento ciudadano en los procesos de toma de decisión” (Pantazi, Papaioannou y van Prooijen, 2022, p. 532, traducción propia). Por ello se propende por la ampliación de los canales de participación, así como de las personas que pueden acudir a ellos de manera efectiva.

En este sentido, Petro, al salir de una de sus reuniones con el presidente Boric, a comienzos de 2023 afirmaba:

Y, finalmente, porque yo tengo el defecto, Gabriel [Boric], de hablar bastante –eso es por ponerme a leer Pablo Neruda y Gabriel García Márquez– indudablemente, hay un tema que está también en cuestión en nuestro continente entre varios, pero que hoy asoma, como asoman los lobos las orejas.

Y en este sitio, sí que es bueno decirlo.

Está en peligro la democracia. Está en peligro el pacto democrático de las Américas porque no es un problema exclusivamente suramericano.

Lo mismo que pasó en Brasilia, pasó en Washington. Un poquito más blanquitos los de Washington, pero fue lo mismo.

Es un golpe de extremas derechas para, o contra algo que no quieren: la democracia. Y no quieren la democracia porque la democracia permite que la diversidad de nuestras poblaciones; que el negro y la negra, y que el indígena y la comunidad; el campesino y el pobre, y la señora de los tintos, puedan ser dueños de sus propios países. La democracia.

Estamos ante un peligro. En estos recintos –no sé si este mismo– se oía en aquel 1973 indudablemente el miedo. Aquí mismo, el miedo.

Hoy también. Hoy también.

Hoy también quisieran algunos que aquí cayeran las bombas, y allá y acullá.

Nosotros en Colombia estamos un poco acostumbrados, lamentablemente, a que los ríos de sangre sean, en vez de la democracia y la justicia.

Nosotros –en el caso mío, Gabriel, porque usted es más joven que yo–, nosotros asumimos el reto de cambiar el mundo con las armas.

Cuando aquí entraron disparando y acabaron con el primer presidente de izquierdas elegido popularmente en América del Sur en su historia, yo decidí la toma de las armas.

No había más. No respetaban el voto popular (Presidencia de la República, 9 de enero de 2023a, párrs. 44-55).

Para el presidente Petro, esta idea de democracia se expresa, en el ámbito doméstico, con la participación directa de la ciudadanía en apoyo a sus programas. Por ejemplo, el 11 de febrero de 2023, el mandatario tuiteó la siguiente invitación: “Este martes los espero en el balcón del Palacio de Nariño y en todas las plazas públicas del país. Vamos con toda por el cambio de Colombia en favor del pueblo colombiano”. Con esto, buscaba ejercer presión sobre los partidos políticos de la coalición de gobierno, así como sobre los congresistas para iniciar la discusión de sus propuestas de reformas en salud, pensión y laboral. De igual forma, mostrar que su apoyo popular seguía siendo amplio de cara a las voces de oposición a su gobierno.

Incluso, antes de posesionarse, resaltaba el valor que tiene el voto cuando, también en esta misma red social, afirmaba de manera tajante: “No nos reten. El voto popular es mandato. Quiero producir un consenso, pero no doblegar el voto popular que quiere energías limpias” (Petro Urrego, 12 de julio de 2022), para señalar la prevalencia de uno de sus objetivos de gobierno más claros: la transición energética para combatir la crisis climática. El voto lo entiende como la máxima expresión de la voluntad popular y que los programas que fueron escogidos por los electores deben respetarse y cumplirse tal cual fueron decididos por el electorado. En ese sentido, el presidente quiere resaltar la voluntad de los 11 millones trescientos mil votantes, aproximado, que votaron por él, por encima de su contendor en segunda vuelta, Rodolfo Hernández, quien obtuvo 10 millones seiscientos mil votos (Observatorio Político Electoral de la Democracia, 2022). Esta posición no refleja la diferencia entre ellos, de apenas seiscientos ochenta y ocho mil votos, aproximado, o un 3,07 por ciento, con lo que una gran parte del electorado no quería en junio que Petro llegara al poder.

La idea del poder del voto como pieza central de la democracia directa también la ha resaltado en el ámbito internacional. Para el Presidente, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos es un sistema de defensa del voto popular ante intereses ajenos o de las élites tradicionales que no permiten los cambios que, de acuerdo con él, necesita la región para superar todos sus problemas. Por ello, el mandatario señalaba en el discurso de posesión de embajadores, incluido el de la OEA (citado arriba), que era presidente gracias a este sistema.

Esta conexión lo ha hecho expresar su apoyo al destituido y sindicado de golpe de Estado expresidente de Perú, Pedro Castillo. De hecho, Petro solicitó, de manera pública, que la Corte Interamericana interviniera en el país vecino: “Solicito a la @CIDH aplicar la Convención Americana de Derechos Humanos y expedir medidas cautelares en favor del presidente del Perú Pedro Castillo” (Petro Urrego, 8 de diciembre de 2022a). Ese mismo día, unas horas antes, el mandatario colombiano señalaba, en perspectiva regional, pero con el caso de Perú como detonante, que “lo que se intenta revivir desde el golpe parlamentario en Paraguay y Honduras, es el camino de la eliminación del contrincante, irrespetando las decisiones populares en las urnas. Ese es el camino que acabó con Allende y sumió las Américas en la dictadura” (Petro Urrego, 8 de diciembre de 2022b). Esta posición frente a lo acontecido en Perú, en diciembre de 2022, ha generado conflictos diplomáticos entre los dos países, que han escalado al punto de que a finales de marzo de 2023 el gobierno de Dina Boluarte decidió retirar al embajador peruano del país (Moreno Hernández, 30 de marzo de 2023).

Dicha fe general sobre la democracia y los derechos que involucra su política exterior se puede observar a través de las redes de coocurrencia de palabras que incluyen estos dos conceptos (presentadas en las figuras 7 y 8). En cuanto a la democracia, se puede ver que los discursos hacen una asociación fuerte entre este concepto y la región, a partir de las conexiones que se establecen con *América Latina*, y en menor grado con las palabras *latinoamericana* y *suramericano* (referido al gran pacto sobre la democracia que propone el Presidente). Parte de este énfasis se resaltó arriba, en las palabras de Petro en su reunión con el presidente chileno Gabriel Boric.

Así mismo, vale la pena resaltar la aparición de las palabras *peligro* y *derechas*, como una característica que él ve en la región. De hecho, es diciente que, con ocasión de la posesión del embajador colombiano ante Costa Rica, la sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, afirmara:

Aún hoy, uno va a cualquier esquina de cualquier ciudad de Colombia y dice, soy de izquierda y empieza a sentir el peligro. Esa es la herencia de un Estado genocida en la cultura de una sociedad.

Lo mismo hubiera pasado con los alemanes. La Alemania nazi tenía un Estado genocida. No hay diferencia entre el Estado colombiano y el Estado nazi, desde ese punto de vista, genocidas.

Pero hay otras diferencias, los alemanes hicieron catarsis, los alemanes supieron que sus sociedades y sus generaciones de ahí en adelante no podían repetir lo que hicieron.

En Colombia eso no ha pasado. Es decir, en Colombia es posible un nuevo genocidio, porque en la cultura de la sociedad no se [ha] construido la gravedad del hecho de tener un Estado genocida y de no repetirlo, sino que, al contrario, en la sociedad colombiana, en muchos sectores, se aplaude el que se pueda matar a una persona por sus ideas (Presidencia de la República, 10 de febrero de 2023, párrs. 54-57).

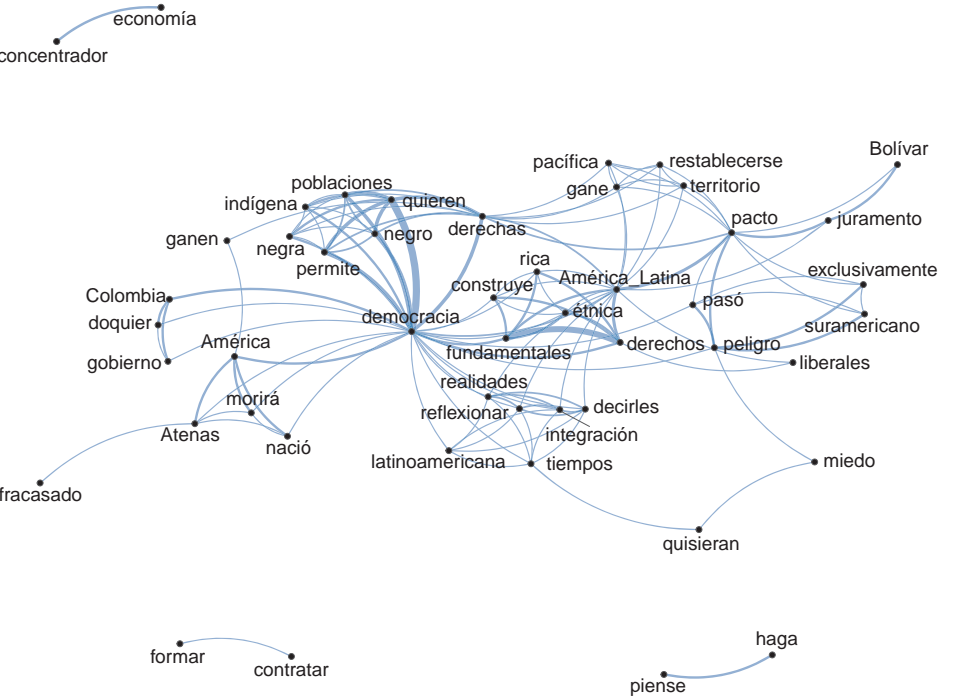
Y en una oportunidad anterior, hizo referencia al año de ascenso del fascismo en Alemania, estableciendo esa asociación entre la derecha y el peligro para la democracia:

Y el miedo al extraño, al inmigrante, al extranjero, al de color más oscuro en la piel, ha juntado entonces una barbarie que se insinúa porque de nuevo las extremas derechas ganan elecciones en el norte.

Es 1933 a escala planetaria.

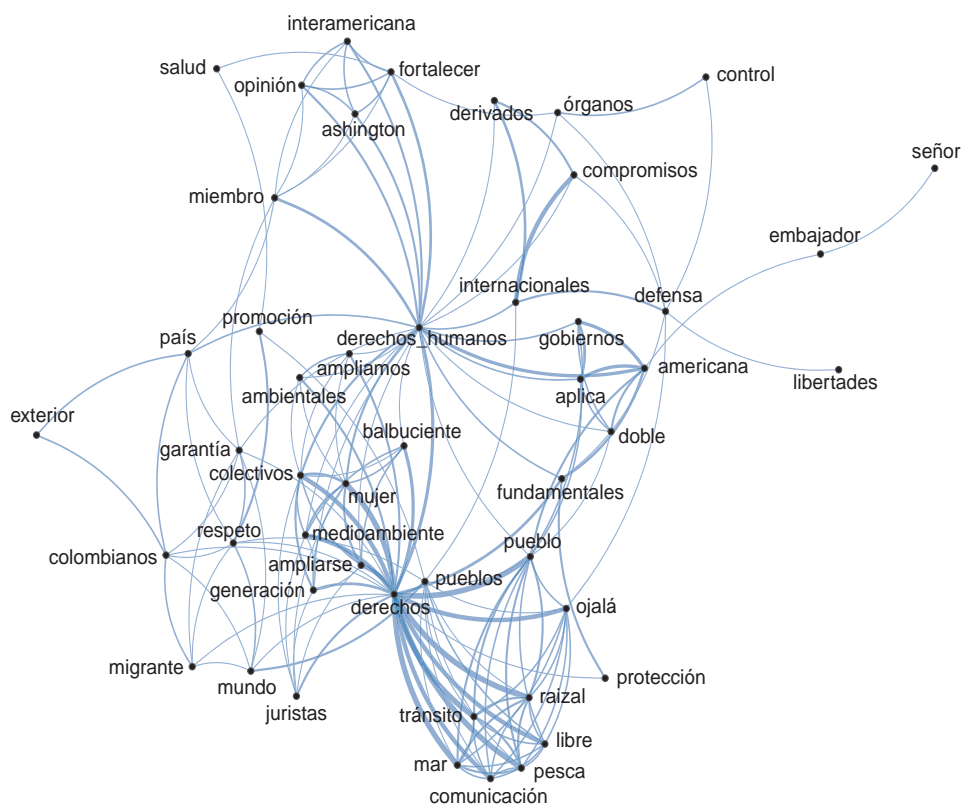
Y miren ustedes cómo el sur reacciona de manera diferente. Por lo menos en América Latina, que ahora nos ven como un faro (Presidencia de la República, 25 de noviembre de 2022, párrs. 52-54)





Esta asociación con la Alemania nazi no es gratuita, además del temor por la época de las dictaduras en la región. También, si se observa la aparición de palabras como *negro*, *negra*, *indígena* o *étnica*, que resaltan la diversidad social, cultural y étnica existente en el país. Esta diversidad, que ha sido tradicionalmente excluida del proceso de toma de decisiones en la política colombiana, alimenta su base popular, pues él busca reivindicar sus derechos. De ahí el énfasis en la ampliación de la participación popular en política. En adición, este énfasis en los derechos como piedra angular de la democracia nos lleva a la red de coocurrencias de las palabras alrededor de los derechos (figura 8). En ella, se pueden resaltar términos como *ambientales*, *medioambientales*, *mujer*, *colectivos*, *migrante* y *raizal*, enfocadas en rescatar, proteger y ampliar esos derechos que no han sido disfrutados por estas personas.

Figura 8. Red de coocurrencias del concepto de derechos



Fuente: elaboración propia.

En Chile, Petro afirmaba:

Eso implica un cambio en relaciones de producción, implica un cambio de poder político, implica un cambio de las formas económicas y sociales de la humanidad entera, y sobre todo en el centro del poder.

Ese es el reto que tenemos hoy al frente (Presidencia de la República, 9 de enero de 2023b, párrs. 63-64).

Dentro de la fe también se encuentran los valores económicos, como se mencionó arriba. Este ha sido un tema que el presidente Petro ha tratado en diversos escenarios, siempre con profundas críticas al modelo económico desarrollado en el país. Por ejemplo, al inicio de

la campaña presidencial del año pasado, escribía en Twitter: “Con tres décadas de reducción de la importación de alimentos en Colombia y firma de TLCs [sic] que profundizan ese libre intercambio, Colombia llena de tierras fértiles, agua y cultura agraria, se acerca a la hambruna” (Petro Urrego, 31 de enero de 2022). Incluso, en septiembre de 2021, le respondía a Mauricio Cárdenas, ministro de Hacienda durante el gobierno Santos, lo siguiente: “Yo soy economista y técnico. Nada más salida de la realidad esta afirmación del eterno ministro de hacienda [sic]. Sucede que Mauuricio [sic] confunde toda la economía con el neoliberalismo, que es un sistema de ideas dominantes en los gobiernos de Colombia que causa la crisis nacional” (Petro Urrego, 22 de septiembre de 2021). Un día después, por ejemplo, defendía el modelo de sustitución de importaciones, al que sustituyó, precisamente, el modelo neoliberal desde finales de los años ochenta, con estas palabras: “La protección de importaciones y su sustitución no es un principio socialista, lo usan los países que quieren desarrollar su propio capitalismo nacional. En latinoamerica [sic] la estímulo [sic] la escuela de la CEPAL de Raul [sic] Prebisch, que no era socialista” (Petro Urrego, 23 de septiembre de 2021).

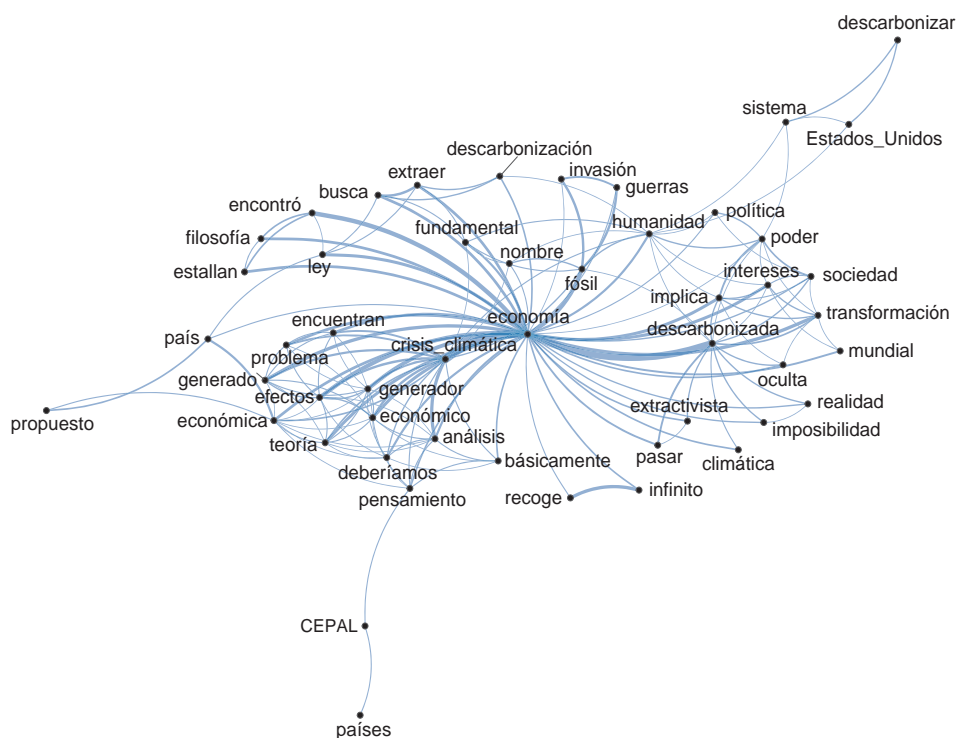
De estas referencias iniciales, se puede ver que su ideología parte de un rechazo al modelo económico implementado en Colombia desde hace un poco más de treinta años. De hecho, ha sostenido el presidente Petro que “el neoliberalismo nos condenó a ser un país extractivista dependiente del petróleo y sin empleo, aumentó la desigualdad social y nos enclaustró en la violencia eterna. Cambiar al país es escapar no solo del uribismo, que es la forma, sino del neoliberalismo, que es la ideología” (Petro Urrego, 28 de agosto de 2021).

En adición al ámbito social de la economía, el presidente Petro, en sus documentos de política exterior, ha ahondado en un tema fundamental: la resolución de la crisis ambiental. De hecho, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo se afirma que “las relaciones internacionales [del país] se orientarán a la transformación productiva limpia, acogiendo los objetivos del Acuerdo de París” (Departamento Nacional de Planeación, 2023, p. 154). Por ello, algunas de las palabras que aparecen en las columnas de los conceptos *economía* y *capitalismo* en la tabla 9 son *crisis climática*, *fósil*, *descarbonizada(o)*, *vida* y *cambio*. Esta

asociación la hizo de manera clara el primer mandatario en la cumbre de la CELAC, al decir que:

Es el consumo y la producción de petróleo, carbón y gas, al ser utilizado por el capitalismo fósil en su acumulación ampliada de ganancias, lo que puede matar la humanidad. Eso dice la ciencia. Esa crisis, que no es asumida hoy por este capitalismo de los últimos 30 años, que algunos denominan neoliberal, no puede asumirla, puede llevar a la extinción de la humanidad (Presidencia de la República, 24 de enero de 2023a, párrs. 18-19).

Figura 9. Red de coocurrencias del concepto de economía

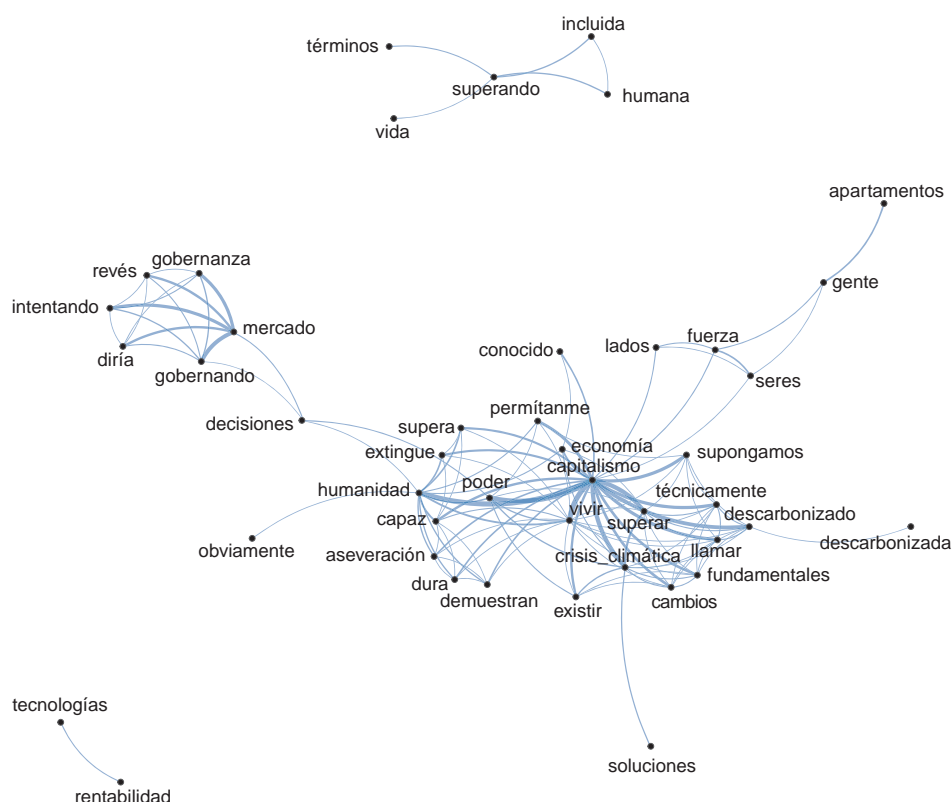


Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar, él argumenta que el capitalismo (fósil) que se enmarca en el modelo neoliberal es la fuente de los problemas

ambientales y que ellos, de manera clara, nos llevarían a morir. De ahí que resalte la palabra *vida*, pues es el centro de política doméstica y exterior en el tema. Con base en esto, en el Foro Económico Mundial propuso canjear deuda externa por acciones concretas para la atención y el cuidado del medio ambiente (Presidencia de la República, 18 de enero de 2023), con el fin de atender la crisis y evitar una hecatombe.

Figura 10. Red de coocurrencias del concepto capital



Fuente: elaboración propia.

Esta orientación general de la economía y el capitalismo se puede observar también a través de sus redes de coocurrencias (figuras 9 y 10). En ambas redes, las palabras que se asocian con el medio ambiente se encuentran conectadas a los temas económicos. Esto resalta el énfasis que el Presidente le da al tema ambiental y lo ha llevado a

proponer una transición energética en el país, que incluye una política de no exploración y explotación de pozos de petróleo y gas, así como reorientar la actividad minera hacia aquella denominada 'pequeña', 'tradicional' o 'ancestral' y revisar los títulos mineros expedidos en el pasado (Vargas, 11 de febrero de 2023; Vargas Riaño, 4 de septiembre de 2022).

Tal orientación ideológica es producto de la teoría del decrecimiento que el presidente Petro, en una serie de trinos del 2 de septiembre de 2022, defendía. En esta plataforma afirmaba que "hoy la ciencia sabe que el consumo de petróleo y carbón debe decrecer sustancialmente, que el consumo de carne de res, mientras se sustente en combustibles fósiles debe decrecer a escala mundial"; en el siguiente trino proseguía con "no significa que el pobre coma menos carne, al contrario, debe aumentar consumo deficitario [sic]. Se trata que [sic] el sobreconsumo en sectores pudientes del mundo disminuya. Así puede, al disminuir la emisión de gases invernadero: CO₂ y metano, salvarse la vida del planeta"; finalizaba con que "las teorías del decrecimiento, [sic] surgen de uno de los mejores economistas del mundo: Georgescu-Roegen, quien articuló el proceso económico a las leyes de la termodinámica en física. La economía es un acelerador de la entropía, es decir, de la degradación energética" (Petro Urrego, 2 de septiembre de 2022).

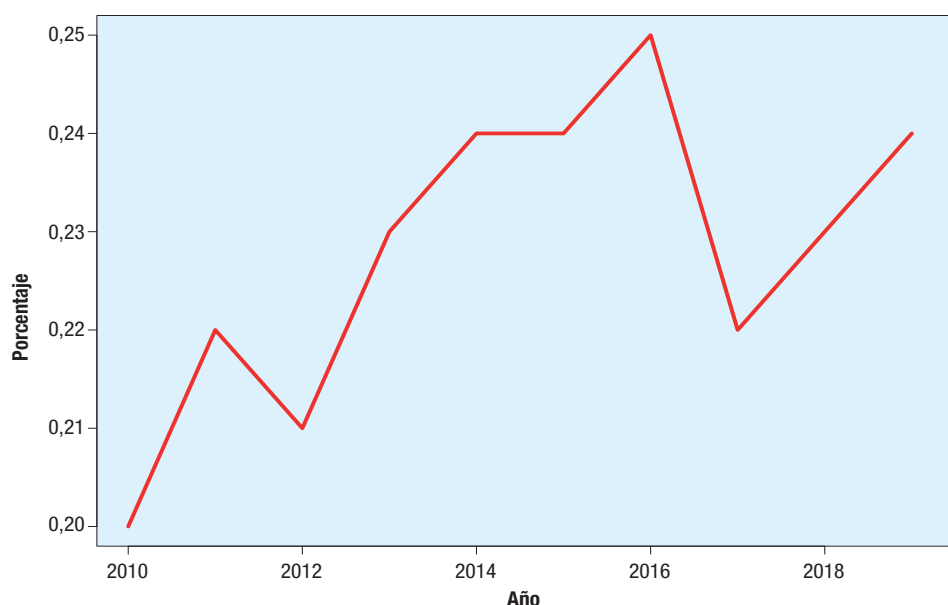
Bajo estas ideas se encuentran, entonces, una crítica al capitalismo y al modelo de desarrollo imperante en el país y en el mundo, una crítica al modelo extractivista y la combustión de minerales fósiles, así como una salida: cambiar el modelo económico en el mundo.

Sin embargo, la política de transición energética no ha estado exenta de críticas, pues Colombia no es un gran emisor de dióxido de carbono a la atmósfera. De hecho, ocupa el puesto 47 en el mundo y el sexto en América Latina (Vargas, N., 15 de octubre de 2022). Si se observa el comportamiento del país en este sentido, en los diez años anteriores a la pandemia (figura 11), las emisiones de CO₂ de Colombia oscilan entre el 0,2 por ciento y el 0,25 por ciento, con una media de 0,23 por ciento. Tales cifras están muy alejadas de, por ejemplo, Brasil, que emitió en promedio en este mismo periodo un 1,37 por ciento, Estados Unidos con una media de 15,24 por ciento, o China con 29,77

por ciento¹⁹. Con base en esto, se puede afirmar que el país no tiene una economía que contribuya decididamente al fenómeno del calentamiento global derivado de las emisiones de CO₂. En adición, el sector energético no es el principal emisor en Colombia. De hecho, en sus múltiples facetas, como el uso de combustible en el transporte o el consumo de gas para la industria, el hogar y el comercio, representaba un tercio de las emisiones totales de gases de efecto invernadero del país (Otero Prada, 2022). Esto lo reconoce el propio Gobierno, pues en el Plan Nacional de Desarrollo se dice que:

Entre los impactos que produce la pérdida de bosques, la agricultura y los cambios en el uso del suelo, está la liberación de gases de efecto invernadero (GEI) que ocasionan el calentamiento global, y que entre 2014 y 2018 produjeron en promedio el 56% del GEI del país (Departamento Nacional de Planeación, 2023, p. 146).

Figura 11. Emisiones de CO₂ de Colombia como porcentaje del total mundial



Fuente: elaboración propia.

19 Cálculos hechos con base en la información del Banco Mundial (2023).

Esta aproximación a la transición energética, basada en impuestos y reducciones en los espacios donde pueden operar las empresas dedicadas a la exploración y explotación de recursos fósiles es contradictoria, pues en 2019, los recursos minero-energéticos constituyeron el 53 por ciento de la canasta exportadora del país y en el año de inicio de la pandemia subió ese valor al 56 por ciento²⁰. De hecho, la reforma tributaria presentada por el Gobierno y aprobada por el Congreso de la República a finales de 2022 incrementa las obligaciones tributarias de estas empresas, así como les elimina la posibilidad de deducción de las regalías (Pardo, 4 de noviembre de 2022).

Acá radica la gran paradoja y el conflicto de rol entre la concepción de rol maestro y el rol auxiliar de defensor de la fe en el gobierno Petro. De un lado, la posición de Colombia en el sistema regional/internacional está dado, en parte, por sus capacidades económicas derivadas, precisamente, de la exploración y explotación de hidrocarburos. Estas capacidades y esa posición han sido aprovechadas por los presidentes del país para afectar el orden regional. Petro también ha hecho uso de esta posición para resaltar la idea de Colombia como potencia mundial de la vida (Departamento Nacional de Planeación, 2023) y ha iniciado procesos que lleven al país a tener un impacto en ese orden regional o internacional, como se muestra abajo. Sin embargo, ese discurso está construido sobre la base de un cambio en el modelo económico y una transición rápida hacia el uso de energías limpias y procesos de producción que cuiden la casa común. Esto afectará en el corto y mediano plazo la posición de Colombia en el sistema internacional, al menos mientras logra construir otras capacidades materiales, lo que, a su vez, afectará la capacidad de acción en este mismo sistema.

20 Cálculos hechos con base en datos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Oficina de Estudios Económicos (2022).



Capítulo 2

Gustavo Petro y el libreto populista



Aproximación a los conceptos populismo y nuevos populismos

El populismo es uno de los conceptos teóricos de mayor utilización universal, con el cual se ha intentado explicar o comprender una amplia gama de fenómenos políticos que han emergido periódicamente desde la segunda mitad del siglo XIX hasta el presente (Mackinon y Petrone, 1999; Touraine, 1999; Vilas, 1988; Taggart, 2002). En este orden de ideas, gran parte de los estudios que han abordado la realidad política latinoamericana –a partir de sucesos políticos que se vienen desarrollando desde comienzos del siglo XX- han hecho uso de dicha categoría desde distintas perspectivas de análisis (Mackinon y Petrone, 1999; Roberts, 1999; Burbano, 1998; Gonzales, 2007).

En tal sentido, se pueden identificar, según Roberts (1999), cuatro líneas de interpretación sobre los estudios del populismo en América Latina: la histórica sociológica, la económica, la ideológica y la política. En primer lugar, el enfoque histórico sociológico destaca el rol que desempeñaron las coaliciones políticas multclasistas forjadas en el contexto de los primeros procesos de industrialización, los cuales se pusieron en marcha en América Latina a comienzos de los años treinta del siglo XX. Autores como Germani (1962) y Di Tella (1965) se basaron en la teoría de la modernización y enfatizaron en la forma como

sectores sociales, tradicionalmente pasivos, comenzaron a incorporarse activamente a la vida política y social de una sociedad a través de movimientos de protesta o acciones organizadas de instituciones políticas. Explicaban estos fenómenos como la causa de una modernización acelerada, en cuyo contexto un proletariado desclasado, el cual había emergido en las ciudades como producto de la industrialización, constituía una masa disponible para un líder carismático en quien los trabajadores veían la imagen del patrón al que habían estado subordinados en su antigua vida rural. Desde esta perspectiva, señalaron el surgimiento de movimientos políticos, como el peronismo, con fuerte apoyo popular y la participación de sectores de clases no obreras con importante influencia en el partido, cuyas banderas políticas estaban inspiradas en una ideología anti *status quo*.

En segundo lugar, el enfoque económico señala que el modelo populista clásico se enfocó en prácticas y referentes nacionales, en una realidad introspectiva y parroquialista de gobierno que intentó marginarse de los flujos económicos del sistema internacional y responder a los desafíos externos e internos, mediante la construcción de sistemas políticos asfixiantes y sistemas económicos con fundamento en el proteccionismo, la intervención extrema del Estado en la economía y el crecimiento macrocefálico de la burocracia estatal. De allí que la categoría populismo fue usada en América Latina por los teóricos de la dependencia para definir los movimientos políticos que surgieron en la región entre las décadas del treinta al setenta y que estaban vinculados al modelo industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Además, con un énfasis exagerado en procesos centrados en un presidencialismo fuerte, que subsumieron al Estado, al mercado y a la sociedad, al punto de casi anular sus dinámicas políticas y económicas (Cardoso y Helwege, 1991). En otras palabras, las políticas populistas causaron indisciplina fiscal debido a las políticas expansionistas y redistributivas que condujeron al crecimiento desmesurado del Estado y del asistencialismo insostenible, factores que desencadenaron la crisis de la deuda de los ochenta (Roberts, 1999).

En tercer lugar, con relación al enfoque ideológico, el populismo, sea de izquierda o de derecha, logra articular las interpelaciones popular-democráticas como conjunto sintético-antagónico en contra de la

ideología del bloque dominante. Así entonces, la forma de una ideología consiste discursivamente en el principio articulador de sus interrelaciones constitutivas, mientras que su carácter de clase se revela en su principio articulador específico (Laclau, 1980). Por ejemplo, el caso del nacionalismo:

¿Es una ideología feudal, burguesa o proletaria? Considerado en sí mismo no tiene ninguna connotación clasista. Esta última sólo procede de su articulación específica a otros elementos ideológicos. Una clase feudal, por ejemplo, puede ligar el nacionalismo al mantenimiento de un sistema de corte jerárquico-autoritario de tipo tradicional (pensemos en la Alemania bismarckiana); una clase burguesa puede ligar el nacionalismo al desarrollo de un Estado nacional centralizado en lucha contra el particularismo feudal y, a la vez, apelar a la unidad nacional como medio de neutralizar conflictos de clase (piénsese en el caso francés); finalmente, un movimiento comunista puede denunciar la traición de las clases capitalistas a la causa nacional y articular en un discurso ideológico unitario nacionalismo y socialismo (piénsese, por ejemplo, en Mao) (Laclau, 1978, p. 186).

El proceso de producción de demandas de movimientos sociales frente al bloque hegemónico es articulado por un líder populista en su discurso ideológico. Por consiguiente, se establece una diferencia, de un lado, entre demandas democráticas, las cuales son presentadas por grupos sociales diversos que se mantienen separados sectorialmente, y de otro, las demandas populares que comparten la diversidad de sectores sociales y constituyen una totalidad. Así las cosas, las demandas populares toman forma cuando la diversidad de sectores sociales converge en que no se atienden sus demandas democráticas, frente a lo cual se integran sus reclamos y constituyen *la unidad del pueblo*. Este proceso político obedece a dos lógicas: la de la equivalencia y la creación de una frontera interna. De la primera se infiere que todas estas demandas tienen algo en común y, por tanto, pueden fundirse en una sola; mientras que la segunda significa la construcción de una frontera o un clivaje interno, es decir, la emergencia de un bloque antagónico a la satisfacción de tales demandas. En suma, la constitución de las demandas populares se lleva a cabo en un punto

nodal en el que convergen, el cual se denomina significativo vacío. La revolución rusa tuvo como consigna de lucha los significantes vacíos pan, paz y tierra; hoy podemos encontrar símiles, tales como *cambio*, *make America great again*, *paz total* o *potencia mundial de la vida*, los cuales expresan lo etéreo de la retórica populista (Laclau, 2005)

Cuarto, el enfoque político considera al populismo como un patrón de movilización de arriba hacia abajo que es agenciado por un liderazgo personalista, el cual excluye toda forma de mediación política institucionalizada. Lo anterior implica la existencia de un liderazgo personalista y carismático, lo cual significa que el poder del líder reside en sus virtudes personales y no en la posición que ocupa en un partido u organización. La desorganización de los seguidores y la desinstitucionalización de su relación con el líder es muy frecuente en contextos caracterizados por la heterogeneidad social y por la fragmentación de la sociedad en diferentes sectores, los cuales no logran que el Estado responda a sus demandas (Roberts, 1999).

En fin, las cuatro líneas de interpretación son reduccionistas porque vinculan al populismo a una determinada etapa histórica, con lo que niegan sus propiedades dinámicas de adaptación como fenómeno político de características complejas y multidimensionales.

En consecuencia, es preferible optar por una definición política derivada de observar la forma de competir por el poder y ejercerlo, en la que el populismo se caracteriza por una concentración personal del poder que instrumentaliza la política económica y social, se enfrenta retóricamente a las élites, desafía el *statu quo* -institucional-, edifica un antagonismo político esencialista de pueblo-oligarquía o amigo-enemigo y ubica el momento de la oportunidad personal por encima del compromiso político o ideológico, como argumenta Weyland (2001), mientras que Roberts (1999) propone tratar al populismo por su carácter problemático como una categoría radial:

La cual está anclada en un caso prototípico que incorpora un conjunto de elementos o propiedades que hacen el núcleo del concepto. Las categorías secundarias (subtipos) son variantes del caso prototípico que comparten algunos (pero no todos) de sus



atributos definitorios y no presentan una conexión necesaria entre sí (p. 381).

En este contexto, Roberts deriva de las cuatro perspectivas del populismo en la literatura latinoamericana una construcción sintética alrededor de cinco rasgos que considera constituyen el núcleo del concepto:

1. Un patrón personalista y paternalista, aunque no necesariamente carismático, del liderazgo político.
2. Una coalición política policlasista, heterogénea, concentrada en los sectores subalternos de la sociedad.
3. Un proceso de movilización política de arriba hacia abajo, que pasa por alto las formas institucionalizadas de mediación o subordinada a vínculos más directos entre el líder y las masas.
4. Una ideología amorfa o ecléctica, caracterizada por un discurso que exalta los sectores subalternos o es antielitista y/o antiestablishment.
5. Un proyecto económico que utiliza métodos redistributivos o clientelistas ampliamente difundidos con el fin de crear una base material para el apoyo del sector popular (Roberts, 1999, p. 381).

Puede tomarse entonces, en sentido amplio, al populismo como un estado de orden de las cosas que favorece la concentración personal del poder político, el manejo discrecional de la economía (parcial), el uso políticamente rentista de la política social, el aglutinamiento político de la sociedad, la anulación –a través de la represión- o el anestesiamiento de la oposición y la divergencia. Además, el populismo busca imponer la unanimidad de la opinión y la justificación permanente de prácticas antiinstitucionales y contraconstitucionales (Edelman, 1976; Ballén, 2010; Trejo, 2006,). No es una dictadura de facto, pero produce efectos aproximados en ciertas dimensiones y circunstancias, porque logra resaltar y legitimar el valor político del autoritarismo.

Para examinar esto con más detalle, encontramos tres modalidades en las que el populismo acompaña o acosa a la democracia: el uso de modos de representación y participación parcialmente compatibles,

pero no equivalentes a los pertenecientes a la democracia liberal, el uso de nuevos protocolos políticos que desafían el lenguaje intelectual y elitista, y, en tercera instancia, la desconfianza y el desapego hacia los procedimientos institucionales y legislativos, aunados a una interpretación personalista y discrecional de las normas del Estado de derecho. En ese tercer momento, resalta el carácter despótico y peligroso del populismo, cuando se multiplican los conflictos entre el presidente y las otras ramas de poder, a través de lo cual se desatan acciones ejecutivas arbitrarias y violatorias que no logran restarle legitimidad ni apoyo popular gracias a la explotación política de los temores de la gente –mediante el nacionalismo o la xenofobia– y el uso de promesas demagógicas que, además, dan como resultado la justificación de acciones autoritarias como expresiones genuinas de la ‘voluntad popular’ (Arditi, 2004; de la Torre, 2005).

¿Por qué coinciden, desde el inicio del siglo XXI, los giros políticos hacia la izquierda en América Latina con la emergencia de una nueva ola de liderazgos populistas? Paramio (2006) sugiere que las claves podrían estar en la inexistencia o gran debilidad de las opciones legítimas de izquierda, la crisis de los sistemas de representación nacionales y la existencia de grandes porciones de la sociedad excluidas de las dinámicas económicas y sociales, lo cual fomenta una alta decepción entre las clases medias y populares hacia las instituciones políticas convencionales.

El populismo como estrategia política

El populismo es una estrategia política mediante la cual un líder individual gana espacio/posición y ejerce el poder, con respaldo amplio y sin mediación institucional entre él y sus seguidores (Dugas, 2003). El populismo es una estrategia de influencia y no un credo o modelo específico de gobierno, porque no obedece a ninguna ideología en particular ni respeta los principios básicos de la buena administración como la delegación, la especialización y la diferenciación de funciones. Es una estrategia deliberadamente antisistémica, de regresión institucional y de personalización del poder político (Weyland, 2001).

Entonces, el populismo es una estrategia política mediante la cual la cabeza del Ejecutivo pretende acaparar el conjunto del Estado y de la sociedad a través de la aplicación de medios y estrategias populistas. Se puede diferenciar de los conceptos denominados hiperpresidencialismo y presidencialismo fuerte porque puede reconocerse una intención clara, sostenida y verificable, por parte del líder para debilitar y adjuntarse –total, parcial o informalmente- los poderes complementarios (Legislativo y Judicial) del Estado tricéfalo, extender indefinidamente su mandato y promover valores políticos que le permitan lograr en la cultura política nacional una síntesis entre la realidad/funcionalidad cuasiomnipresencial del Estado y la individualidad de dignidad presidencial. ¿En qué puede diferenciarse de una dictadura declarada? Aunque apela a prácticas y valores autoritarios, corrompe la separación de poderes y promueve el poder unipersonal, recurre principalmente a medios y estrategias de cooptación populista y no a intervenciones de facto o de fuerza bruta, mantiene viva una porción del régimen democrático que no puede o no desea tocar y es fuertemente dependiente de la fortaleza de su movimiento político al interior del Congreso y de los resultados electorales. El populismo llega a ser paradójico ya que es en esencia antidemocrático y antiliberal, pero se alimenta de los procesos electorales y no puede irrumpir en ellos, canalizarlos, obstruirlos o anularlos directamente (Mair, 2002; Márquez, 2009; Ballén, 2010).

En este orden de ideas, en América Latina:

[El] liderazgo fuerte, personalista y ejecutivo, el caudillo o la norma bonapartista no sólo se permite, sino que se espera. Según esa tradición el presidente puede gobernar en un estilo de autoritarismo, pero no en forma totalitaria. Debe ser fuerte y paternalista, pero no un tirano. El presidente sólo está parcialmente limitado por el Congreso, las Cortes o la Constitución (Wiarda, 1985, p. 156).

Por tanto, el personalismo que engendra esta forma de liderazgo tiene dos aspectos correlativos. Por un lado, expresa el menosprecio hacia reglas claras y procesos bien regulados, así como también hacia las instituciones y organizaciones intermediarias que son vistas como

un obstáculo para una libre comunicación entre el líder y el pueblo. Por otro, en este contexto político, tienen poca cabida los conceptos de la división de poderes y la independencia de los jueces.

Desde esta perspectiva, es frecuente que un líder populista actúe autoritaria y despóticamente tanto en el manejo de asuntos cotidianos de la gestión pública como en la toma de decisiones de gran calado en los ámbitos doméstico o exterior. No es extraño, por tanto, que Gustavo Petro, desde la época cuando ejerció el cargo de alcalde mayor de Bogotá (2012-2015), haya tenido conductas que expresan los rasgos característicos de este perfil. Así lo describió Daniel García Peña, quien fue su director de Relaciones Exteriores en la Alcaldía de Bogotá durante algunos meses, al presentar su renuncia:

No se trata sólo de buenos modales ni de cuestiones de estilos. En la política, las formas son de fondo. No basta con tener los principios correctos ni la razón científica. *Un déspota de izquierda, por ser de izquierda, no deja de ser déspota.* La democracia no es sólo un ideal sino que implica prácticas de respeto y solidaridad, especialmente cuando se trata del uso del poder al servicio de la transformación social. La repetida impuntualidad no es nada distinto a un profundo irrespeto por los demás. La política del amor no es sólo una bella frase, sino un profundo replanteamiento de la política (*El Tiempo*, 14 de junio de 2012, párr. 7, énfasis añadido).

Pues bien: Petro no ha dejado de ser Petro. Por ejemplo, *The Economist* afirmó, en una nota, que se detectan rasgos narcisistas y megalómanos en la personalidad de Gustavo Petro (11 de febrero de 2023). Además, lo calificó como dogmático y con un comportamiento errático. Por eso, a lo mejor el cargo de presidente ha acentuado mucho más su narcisismo, su ambigüedad retórica, su autoritarismo en la toma de decisiones y su despotismo en el trato a funcionarios públicos o representantes del sector privado. Así las cosas, todavía resuenan sus desplantes, en los primeros meses de su gobierno, a la cúpula militar, las Altas Cortes, los alcaldes, al presidente de EE. UU., Joe Biden, a los comerciantes de Fenalco; o la forma irrespetuosa y falta de buenas maneras como despidió a las ministras de Cultura, Patricia Ariza, de Deporte, María Isabel Urrutia, y al ministro de Educación, Alejandro

Gaviria, en su primera crisis ministerial de febrero de 2023. Al mejor estilo del Rey Sol francés, Luis XIV, quien acuñó una frase que encarna el mayor esplendor del absolutismo monárquico del siglo XVII, “el Estado soy yo”, el presidente Petro, en el marco de un choque de egos con el fiscal general, Francisco Barbosa, dijo: “el fiscal olvida una cosa que la Constitución le ordena: yo soy el jefe de Estado, por tanto, el jefe de él” (Ávila, 5 de mayo de 2023, párr. 9). Las reacciones se produjeron inmediatamente, cayeron rayos y centellas: el también narciso y egocéntrico fiscal Barbosa no desaprovechó la oportunidad y etiquetó a Petro de dictador (*Cambio*, 5 de mayo de 2023), y la rama judicial, en cabeza del presidente de la Corte Suprema de Justicia, Fernando Castillo, demandó del presidente Petro el respeto a la independencia del poder judicial y la división de poderes que establece la Constitución Política de Colombia. De cara a este escenario, Uprimny señaló acertadamente:

Es constitucionalmente absurdo que el presidente Petro diga que, como es jefe de Estado, entonces es jefe del Fiscal General. Con esa tesis también sería jefe de las Cortes, del Congreso y de todos los órganos estatales, con lo cual se acabaría la separación de poderes y el Estado de derecho. Pero la reacción del fiscal es igualmente inaceptable. El Presidente, como responsable del orden público, puede solicitar información sobre investigaciones penales que tengan relevancia en este campo y, conforme al artículo 251 de la Constitución, el Fiscal General debe, en principio, suministrarla. Es cierto que el Presidente debe hacer esas solicitudes con respeto y prudencia, y no lo hizo. Barbosa pudo exigir esa prudencia, pero como parece estar en campaña, saltó a calificar a Petro de dictador y a decir que estaba amenazado: eso es desafortunado (Orozco, 6 de mayo de 2023, párr. 2).

El carisma

El estilo político del líder populista tiene mucho sustento en la fuerza carismática que ejerce sobre sus seguidores. Según Duque (2007, pp. 71-72), de los trabajos de Weber se pueden derivar ocho características del liderazgo carismático:

i) se constituye a partir de una relación rigurosamente personal, ii) involucra la presencia del líder con cualidades extraordinarias, que son percibidas como tales por los seguidores, iii) las personas que reconocen estas cualidades asumen que su deber es seguir al líder, iv) las reglas de juego establecidas por el líder y su voluntad son obedecidas ciegamente, v) se establece una dinámica de congregación y apoyos en torno al líder, vi) el líder carismático constituye un cuadro de jerarquías con base en criterios de designación personal, vii) el liderazgo requiere corroboración, es decir, demostración de su actuación en respuesta a las expectativas creadas en los seguidores, viii) hay una recurrencia a la comunicación fuertemente emotiva del líder hacia los seguidores.

A lo anterior se suma que el sistema presidencial, el cual tiene profundas raíces históricas en América Latina, le ofrece una buena plataforma a un líder populista, cuando llega al poder, para ejercer su carisma sobre sus seguidores y fomentar el apoyo a sus acciones de gobierno. La elección del presidente a través del voto directo le brinda al líder carismático un buen escenario político para fortalecer la percepción de legitimidad de sus acciones de corte personalista. Por tanto, el líder no puede perder la fuerza de su carisma, es decir, su estilo de gobierno no puede caer en la rutina cotidiana (Weber, 2006). Lo anterior significa que, en muchas ocasiones, se escenifican nuevos dramas y se construyen nuevas amenazas, sean estas de carácter interno o externo.

En consecuencia, el liderazgo populista recrea constantemente una narrativa discursiva sobre amenazas internas o externas, de conspiraciones u obstáculos institucionales en contra de su proyecto, mediante el cual intenta conducir a la Nación hacia un futuro prometedor, a fin de rescatar a la sociedad de la crisis estructural en que se encuentra. Por tal motivo, Petro no se cansa cada día de buscar culpables: ya sea el enemigo interno, los EE. UU., el Banco de la República, el petróleo, el cambio climático, las instituciones, el sistema jurídico, los banqueros o los medios de comunicación.

Dicha práctica le puede servir a Petro para justificar la instauración de un monismo político que conduzca al antipluralismo como



puerta de entrada a una deriva autoritaria. En este contexto, la sociedad se divide entre *el pueblo* y *la oligarquía*. Sin embargo, dicho esquema dicotómico no refleja la compleja estructura de tales sociedades. Líderes populistas, como él, construyen hábil y discursivamente *al pueblo como una unidad*, la cual representa todo lo bueno de la Nación y es explotado por la oligarquía, es decir, el pueblo es virtuoso y la élite es corrupta (Brun, Heras y Montiel, 2022). Sin embargo, la forma maniquea y simplista de la construcción de la noción de pueblo invisibiliza el conjunto de clases o estratos diversos que son asimilados a través de este tipo de conceptualización monista. En su discurso desde el balcón de la Casa de Nariño, del 14 de febrero de 2023, Petro afirmó:

El 'cambio' no es posible sin el pueblo. *No se eligió simplemente a una persona, a Petro en la Presidencia; lo que se hizo en la elección fue volver al pueblo Gobierno; fue volver al pueblo Poder y, eso, tiene que expresarse en la realidad histórica, en los días cotidianos, en la manera como pretendemos que puedan ser los cambios en este país* (Presidencia de la República, 14 de febrero de 2023, párr. 2, énfasis añadido).

En este contexto, un líder populista hace uso de la sinécdoque como figura retórica y, al tomar la parte por el todo, él y el pueblo se funden en uno solo, con lo cual hábilmente Petro reedita la famosa frase de Jorge Eliecer Gaitán "yo no soy un hombre, soy un pueblo" (García, 17 de febrero de 2023).

Recurriendo permanentemente, entonces, a la construcción retórica que hace del pueblo en sus discursos, intenta justificar y legitimar las reformas que propone para redimir a ese pueblo, del cual él es su líder. Por tanto, de esta manera aspira a que las reformas presentadas al Congreso sean aprobadas sin debates y modificaciones, mediante lo cual intenta deslegitimar y remplazar los procesos democráticos por una especie de democracia plebiscitaria y por la presión de sus seguidores en las calles. Así lo argumentó en su discurso del 1 de mayo de 2023 desde el balcón de la Casa de Nariño:

Nosotros hemos tratado de cumplir esa directriz del pueblo, que se expresó en las urnas, que supo entender que era el momento dejar la barricada para ir por millones a las urnas porque allí era donde verdaderamente se podía cambiar la historia de Colombia (*Semana*, 1 de mayo de 2023, párr. 11).

Y, por tanto, si el Congreso de la República no aprueba su paquete de reformas, advierte de manera vehemente: "*el intento de coartar las reformas puede llevar a una revolución*" (*Semana*, 1 de mayo de 2023, párr. 14, énfasis añadido). Siguiendo su línea argumentativa en torno al carácter imperativo e inevitable de sus reformas, Gustavo Petro articula sus propias interpretaciones discursivas de la historia de Colombia:

Lo que estamos entonces es viviendo más o menos una misma situación similar a la que vivían Alfonso López Pumarejo y su revolución en marcha. Si miráramos atrás diríamos que si ese gobierno liberal hubiera podido hacer las reformas y hubiera continuado ese proceso con algún sucesor, se llamase Gabriel Turbay o Jorge Eliécer Gaitán, Colombia no tendría la violencia que tiene hoy, no tendría el raquitismo democrático, no tendría los niveles de injusticia que tiene hoy (*Semana*, 1 de mayo de 2023, párr. 6).

El mensaje es claro, las reformas deben aprobarse, tal como fueron presentadas, por las buenas o por las malas (Vargas Lleras, 7 de mayo de 2023).

Desde esta perspectiva, el discurso populista supera la heterogeneidad y logra crear una unidad en la noción de pueblo que invisibiliza la multiplicidad social. Por eso, Petro clama: "el cambio solo es posible con el pueblo" (Presidencia de la República, 14 de febrero de 2023, párr. 3). En fin, el líder populista no define al pueblo por su pluralidad, es decir, no expresa su carácter variopinto, heterogéneo, con toda su diversidad, sus contradicciones e intereses. Más bien reduce la unidad del cuerpo social al grupo de sus seguidores, quienes son los únicos que representan al pueblo auténtico y a los verdaderos demócratas (García, 17 de febrero de 2023). En este orden de ideas, Petro invisibiliza que solo obtuvo el 50,44 por ciento de los votos y, por tanto, casi la

mitad de los sufragantes apoyó a su rival de contienda. Además, luego de nueve meses como presidente, experimentó un descenso considerable de favorabilidad en las encuestas. De acuerdo con los datos presentados por Invamer de su encuesta entre el 14 y el 24 de abril de 2023, el 57 por ciento de los encuestados desaprueba la labor de Gustavo Petro como presidente, mientras que el 35 por ciento la aprueba. Al actual gobierno no le va bien en la mayoría de temas por los que se les preguntó a los encuestados. Solo el 16 por ciento de ellos considera que país va mejorando, mientras que el 73 por ciento piensa lo contrario y el 92 por ciento opina que el costo de la vida ha empeorado. Además, la percepción de inseguridad es del 84 por ciento, y la de corrupción, del 74 por ciento (Lombo, 27 de abril de 2023).

Tabla 10. Significantes principales en los discursos del presidente Gustavo Petro

| Significante | Número de veces que fue usado en los discursos (frecuencia) |
|--------------|---|
| Colombia | 1.622 |
| Paz | 840 |
| Gobierno | 680 |
| Estado | 668 |
| Sociedad | 668 |
| Tierra | 560 |
| Pueblo | 514 |
| Mundo | 502 |
| Violencia | 415 |
| Poder | 400 |

Nota: en 91 discursos de Gustavo Petro identificamos las palabras que más se repiten, es decir, los significantes principales de nuestro corpus lingüístico.

Fuente: elaboración propia mediante la herramienta de lista de palabras (Word List) de la aplicación AntConc.

Al fin de la luna de miel de Petro con gran parte de quienes votaron por él, se sumaron en pocos días la primera crisis de gabinete,

una crisis de seguridad y de orden público en el Caquetá, los partidos Liberal, de la U y Conservador anunciaron que no apoyarían la reforma a la salud tal como la presentó el Gobierno y radicaron otra; hubo, además, reveses en las Altas Cortes y estalló un escándalo de corrupción que involucra a su hijo mayor, Nicolás Petro. De cara a una situación tan difícil e incierta, Petro, miembros del Gobierno y sus alfiles políticos decidieron ir al ataque. Comenzó a circular una tendencia en Twitter, que fue replicada incluso por miembros del gabinete, con la cual se lanzó un amenazante grito de lucha: "*#TocanAPetroNosTocanATodos*" (énfasis añadido). Incluso el exsenador Gustavo Bolívar, paladín por excelencia del Presidente, lanzó la consigna: "se meten con Petro y se meten con un pueblo" (*El Espectador*, 6 de marzo de 2023, párr. 1). De esta manera, han intentado invisibilizar el escándalo en que está involucrado el hijo del Presidente e imponer la narrativa de que existe una conspiración para llevar a cabo un golpe de Estado motivado desde la derecha y la oligarquía (*El Espectador*, 6 de marzo de 2023).

Por lo que se refiere al *significante vacío oligarquía*, nunca es claro quién pertenece a este grupo social que encarna todo lo malo y el pasado oscuro de la Nación. Como miembros de la oligarquía y referentes recurrentes del enemigo interno de las derivas populistas, pueden ser encasilladas las élites políticas, económicas y militares cuestionadas, así como también todo aquel que se oponga al proyecto populista. Petro no es ajeno a tal esquema dicotómico que articula todo líder populista retóricamente:

El cambio pasa por un cambio de pensamiento y de cultura de nuestra oligarquía colombiana y es dejar de ser oligarquía y pasar a ser democracia. Ese es el cambio. Es permitir que ni en el Congreso de Colombia ni en el Palacio de Nariño ni en los juzgados del país lo que mande sea el dinero, sino que sea el pueblo. Eso es una democracia (Presidencia de la República, 14 de febrero de 2023, párr. 77, énfasis añadido).

Así mismo, quienes no están de acuerdo con el proyecto político del líder populista, son definidos como enemigos, conspiradores y, en muchos casos, traidores a la patria. En tal sentido, Petro enfatiza elocuentemente:

Lo que se está proponiendo es un pacto, no sobre la base de que el pueblo se arrodilla, para que nadie cambie, para que nada cambie. No. Aquí lo que se propone es un pacto social, para que la oligarquía colombiana ceda en sus privilegios y permita construir una democracia y la paz. No hay mucho tiempo para ese pacto, quizás mis palabras sean tomadas como una necesidad, no como el aprendizaje de la historia de Colombia (Presidencia de la República, 14 de febrero de 2023, párr. 116).

Tabla 11. Significantes en los discursos del presidente Gustavo Petro

| Significante | Número de veces que fue usado en los discursos (frecuencia) |
|--------------|---|
| Pueblo | 514 |
| Cambio | 322 |
| Oligarquía | 18 |

Nota: en 91 discursos de Gustavo Petro identificamos tres de los significantes de nuestro corpus lingüístico.

Fuente: elaboración propia mediante la herramienta de lista de palabras (Word List) de la aplicación AntConc.

En consecuencia, aquellos que son asimilados al sector oligárquico terminan siendo acusados, frecuentemente, de la fuente de todos los males de la Nación y, en algunos casos, de estar al servicio de intereses extranjeros. No es extraño, entonces, que Petro advierta:

Quizás se repitan los hechos de 1948, cuando detuvieron la Revolución en Marcha. Quizás, quizás en los círculos del poder económico se tejan mecanismos para impedir, a partir del dinero, una época de cambios en Colombia. Si eso es así, sólo hay que recordar los sucesos del año 1948, detener la Revolución en Marcha condujo al asesinato de Jorge Eliécer Gaitán y a una violencia que aún no termina (Presidencia de la República, 14 de febrero de 2023, párr. 117).

Dicha retórica confrontativa conduce inexorablemente a la polarización de toda sociedad (Touraine, 1999; Mackinon y Petrone, 1999; Roberts, 1999).

Figura 12. Visualización de las palabras más usadas por el presidente Gustavo Petro



Fuente: elaboración propia a partir de la aplicación Nube de Palabras.

En este orden de ideas, es evidente que Petro y sus huestes dominan las redes sociales. A todo aquel que ose criticar las decisiones del Presidente o intente defender en el ciberespacio o en los medios de comunicación tradicionales lo que su gobierno quiere borrar de la faz de la tierra con el eufemismo de cambio, se convierte en blanco de los ataques digitales de las hordas de bodegueros petristas, cuyas acusaciones preferidas en las redes -en contra de quienes ellos gradúan

como enemigos de la causa- son las de ser mentirosos, corruptos y asesinos. A este contingente digital se le suma un ejército de fervientes y apasionados seguidores que no acepta siquiera una mínima crítica a su líder, así se ejerza con el aporte de la evidencia necesaria para que esté debidamente fundamentada. Para ellos lo que haga Petro es incuestionable, porque el carisma del líder refuerza su esencia mesiánica, lo cual lo hace ver como si no fuera humano o terrenal, sino más bien sea un ser mitológico incapaz de errar, el cual está investido con un particular poder que hace que todo lo malo que lo rodee no lo afecte (Calvás, 29 de enero de 2023). De allí que Petro se bata en la arena de Twitter como un gladiador y recree su carisma como si estuviera en la plaza pública.

[Todos los días] determina el tema que quiere poner en la agenda nacional, traza el objetivo que busca y procede a elaborar una serie de mensajes que distribuye a sus cadenas de difusión. Con su ejército de políticos, actores, cantantes, influenciadores, bodegas y voluntarios regando a mansalva los mensajes, imponen su narrativa. ¿Y la oposición? Torpe, rota, dispersa, descabezada, desarticulada. Mientras sectores extremos buscan desesperadamente a un Bukele colombiano -qué ceguera e inutilidad la nuestra-, los de centro parecen comportarse con la parsimonia de Neville Chamberlain a finales de la década de los 30 del siglo pasado (Santos, 26 de febrero de 2023, párr. 6).

De otra parte, los líderes populistas instrumentalizan el carisma para intentar superar situaciones adversas en el devenir político, para lo cual toman decisiones radicales a fin de intentar sacar adelante sus promesas electorales y las escenifican retóricamente ante sus seguidores. Así las cosas, antes de posesionarse como presidente el 7 de agosto de 2022, Petro, gracias a la experiencia y sagacidad política de uno de sus aliados y baluartes en el Congreso de la República, Roy Barreras, había logrado una coalición mayoritaria a través de las prácticas tradicionales de repartir la 'mermelada burocrática' entre los grupos políticos que se declararan como parte del gobierno. Sin embargo, la coalición duró solamente nueve meses. Gustavo Petro, al confrontar un escenario adverso para que su reforma a la salud

saliera adelante, propició un remezón de su gabinete ministerial en la última semana del mes de mayo de 2023 y le aceptó la renuncia a siete de sus miembros. Como consecuencia, abandonaron el gobierno de Petro los ministros de centro, entre ellos José Antonio Ocampo, de Hacienda, Cecilia López, de Agricultura, y Alfonso Prada, del Interior, y los reemplazó con antiguos y fieles aliados, algunos de ellos que lo habían acompañado cuando se desempeñó como alcalde de Bogotá entre 2012 y 2015. La mencionada crisis ministerial tuvo rasgos similares a aquellas que se producen con regularidad en los regímenes parlamentarios. Son las acciones a las que recurre el jefe del gobierno cuando se encuentra contra la pared porque carece de mayorías en el Legislativo y su agenda queda bloqueada. A este tipo de mecanismo político recurrió Petro al tomar conciencia de que la reforma a la salud no tenía futuro y presumiblemente hubiera ocurrido lo mismo con todas las demás (Silva, 1 de mayo de 2023). Así lo expresó Petro en un discurso en Zarzal, Valle, el 25 de abril de 2023:

La invitación a un pacto social para el cambio ha sido rechazada. Quienes se han enriquecido con el uso del dinero público no se han dado cuenta [de] que la sociedad demanda sus derechos y que eso implica el diálogo y el pacto (*Portafolio*, 26 de abril de 2023, párr. 2).

Además, planteó la necesidad de reestructurar:

Un Gobierno de emergencia que tenga funcionarios que trabajen de día y de noche, cuyo corazón está a favor de la gente humilde y no simplemente por ganar un salario y unas comisiones, y que sea capaz de adelantar los enormes retos que se nos demandan en el campo rural. Ya no podemos esperar más (Bajonero, 26 de abril de 2023, párr. 6).

No obstante, la práctica política evidencia que los cambios de gabinete generalmente se hacen para llevar al gobierno las fuerzas opositoras con el propósito de neutralizarlas, a fin de acomodar burocráticamente las objeciones a sus iniciativas. Petro obró en contravía de esta generalidad arraigada como patrón de conducta del sistema político. El gabinete que reestructuró representa su guardia pretoriana,

lo que se traduce en la exclusión absoluta de los sectores moderados que iniciaron con su gobierno. Al tomar la decisión de rodearse de funcionarios de su absoluta confianza y tener un gobierno integrado por gente que le obedezca, con ministros que solamente sepan decir sí, tal vez albergue la ilusión de que podrá tener un mayor margen de maniobra para sacar adelante sus controversiales reformas (Abad, 29 de abril de 2023). Por tanto, radicaliza su discurso y envía el mensaje de que no está dispuesto a hacer concesiones y no renunciará a sus promesas de campaña, con lo cual optó por la confrontación en perjuicio de la conciliación (Silva, 1 de mayo de 2023). Sin embargo, la realidad es que enfrentará a un Congreso más hostil pues no podrá negociar las reformas al por mayor con los líderes de los partidos, por lo cual deberá intentar obtener apoyos al menudeo, congresista por congresista (Ways, 29 de abril de 2023).

En dicho contexto, Gustavo Petro dio un timonazo y tomó el rumbo hacia un escenario político dicotómico, monista y antipluralista, a través del cual intenta ahondar el clivaje que ha venido construyendo, que divide a la sociedad colombiana entre pueblo y oligarquía: “o hacemos un pacto social, que es lo que propusimos”, o por el contrario, “nos vamos del gobierno y que vuelvan los señores latifundistas a gobernar este país y que nos lo llenen de falsos positivos y de sangre, que es lo único que saben hacer”, tal como lo expresó en el mencionado discurso de Zarzal, Valle (Abad, 29 de abril de 2023, párr. 5). Desde esta perspectiva, para Petro, diálogo y pacto significan que todos se adhieran acríticamente a su programa. En consecuencia, si se critica, discute o intenta modificar algo, deja de ser diálogo y pacto. Sin embargo, la acción de pactar y dialogar no significa simplemente adherirse a lo que su voluntad omnímoda quiera imponer. Para que haya diálogo y pacto, se requieren la deliberación, el disenso y la inclusión de las visiones del otro, con el propósito de llegar a un consenso de mínimos que refleje el pluralismo político de una sociedad democrática. Nadie puede intentar imponerle a toda la sociedad sus visiones omnicomprendivas sobre el Estado, la sociedad y el mercado; la única vía es el autoritarismo o el totalitarismo (Abad, 29 de abril de 2023).

El método sonda de Petro

La primera prueba que tuvo, mientras duró, la fugaz aplanadora petrista fue el intento de sacar adelante la reforma tributaria, cuyo propósito fundamental es lograr una fuente importante de recursos financieros para sufragar los gastos de los programas sociales del nuevo gobierno. Sin embargo, el Gobierno no logró su cometido de buscar un recaudo de 25 billones de pesos. El Partido Liberal en cabeza de su jefe, César Gaviria, levantó su voz de alarma sobre los efectos lesivos que podría producir la reforma, si se aprobaba sin un análisis razonable del texto presentado por el Gobierno. Para soportar sus advertencias, el expresidente presentó un documento, en el cual señalaba aspectos que podrían ser dañinos para la economía nacional en caso de ser aprobada dicha reforma. De allí que solicitó a los miembros de la bancada liberal que analizaran, antes de votar, artículo por artículo del proyecto de ley del Gobierno. De esta manera, los liberales lograron dos objetivos: que muchos artículos de la reforma no hayan sido votados en bloque y generaron un ambiente de preocupación tanto en la opinión pública como al interior de varios partidos de la coalición para evitar el unanimismo irresponsable y, por tanto, adelantar un análisis más razonable de los artículos controversiales de la reforma. En otras palabras, la bancada liberal fue un dique importante para frenar el ímpetu avasallador del bloque petrista, a fin de evitar un daño irreparable al aparato económico del país (Rueda, 23 de octubre de 2022).

La construcción de la primera línea del metro de Bogotá ha sido blanco de los caprichos de Gustavo Petro. Nunca ha podido pasar la página y aceptar el cambio que el exalcalde Enrique Peñalosa le hizo al proyecto de metro subterráneo que había dejado aprobada la administración de su alcaldía (2012-2016). Por tal motivo, al ser elegido presidente no ha perdido la oportunidad para cuestionar la pertinencia del metro elevado que fue aprobado en la administración Peñalosa, el cual su sucesora en la Alcaldía, Claudia López, comenzó a construir. No extraña, por tanto, la polémica que se desató alrededor de la construcción de la primera línea del metro de Bogotá. Como respuesta a la defensa de López del proyecto de metro elevado, el exministro de Transporte, Guillermo Reyes, expresó: “si la alcaldía no va a aceptar

nada, y lo acordado era otro, pues entonces también *nosotros no financiamos los proyectos de Bogotá*. Así de fácil" (Meléndez, 3 de febrero de 2023, párr. 3, énfasis añadido). Lo grave del asunto es que hay un contrato en ejecución, una obra en marcha y una financiación de la banca multilateral. En consecuencia, la modificación del proyecto implicaría un sobre costo de entre 12 y 18 billones de pesos, además de un retraso de seis años o más. La amenaza del exministro de Transporte, como vocero del Presidente, de dejar a Bogotá sin recursos para una serie de obras adicionales al metro que son claves para la ciudad, tiene tintes autoritarios.

De otra parte, el gobierno Petro refleja muchas contradicciones, como lo demostró la exministra de Minas y Energía, Irene Vélez, quien anunciaba con mucha frecuencia que el Gobierno no otorgaría más contratos de exploración de hidrocarburos. Lo reiteró a la comunidad internacional en el marco del Foro Económico Mundial que se llevó a cabo en Davos (Suiza) en enero de 2023, cuando afirmó que Colombia no firmará nuevos contratos de exploración y producción. Además, agregó que no se abrirán nuevas minas de carbón a cielo abierto, porque los países compradores pronto dejarán de importar. Todo lo anterior lo justificó remarcando lo siguiente: "para nosotros esa es una señal clara de nuestro compromiso en la lucha contra el cambio climático" (Torrado y Reynoso, 19 de enero de 2023, párr. 1).

En contraste, el exministro de Hacienda, José Antonio Ocampo, de común acuerdo o en contradicción con Petro, desmintió siempre a Irene Vélez, al afirmar que esa decisión no había sido adoptada por el Presidente (Vargas, M., 15 de octubre de 2022). No obstante, la actitud y las réplicas acertadas de Ocampo no fueron suficientes para calmar del todo las tormentas desatadas en los mercados por las opiniones presidenciales, pero tampoco sirvieron al propio Ocampo, quien después de un viaje exploratorio a los EE. UU. fue advertido por los inversionistas del escepticismo que en la comunidad financiera internacional generan las políticas del Pacto Histórico (Rueda, 23 de octubre de 2022).

Ahora bien, Ocampo, mientras estuvo en la cartera de Hacienda, en la función de bombero que desempeñó, se proyectó como la voz razonable y el polo a tierra del gabinete, conforme le ocurrió tras la

firma del pacto del Gobierno con los ganaderos para que la Nación compre tres millones de hectáreas y las reparta entre los campesinos sin tierra. De allí que debió aclarar que esa compra no se puede hacer con bonos de deuda pública, según habían planteado Petro y la exministra de Agricultura, Cecilia López. Por cierto, son muchos los interrogantes que se derivan de dicho asunto: ¿cuáles serán las fuentes de financiamiento para los campesinos que se benefician?, ¿de dónde y cómo se llevará a cabo la asistencia técnica?, ¿cómo se desarrollará la infraestructura de penetración?, ¿cómo se incentivará y se formará la mano de obra calificada para impulsar el desarrollo agrícola? (Vargas, M., 15 de octubre de 2022).

Adicionalmente, la exministra Vélez afirmó que el actual gobierno tomaría la decisión de no explorar más gas y que si hiciera falta se podría importar desde Venezuela. Tal declaración produjo un comentario válido de reflexión política por parte del presidente de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (Andi), Bruce Mac Master: “no tiene mucho sentido que nos pongamos a depender de Venezuela y sin saber quién va a gobernar allí” (Oquendo, 12 de agosto de 2022, párr. 10). Sin embargo, lo que más ha producido preocupación e incertidumbre es la reiterada manifestación de Petro, en escenarios nacionales e internacionales, sobre su propósito de poner en marcha la transición energética en Colombia, es decir, la descarbonización de la economía a través del cambio en la política de combustibles fósiles por energías limpias. De allí que, a pesar de relativizar el asunto en sus trinos, surgen interrogantes: por un lado, si se van a respetar los contratos de exploración y explotación petroleros vigentes, porque no hacerlo sería como pegarse un tiro en el pie y dejaría al país expuesto a millonarias demandas y, por otro lado, si existe la posibilidad para la celebración de futuros nuevos contratos que podrían ser vitales para el futuro de nuestro autoabastecimiento energético. Ante todo, tal como señaló José Ignacio López, ya que:

Tanto para la industria como para los consumidores, perder la autosuficiencia en materia de gas tendría un costo significativo. El 50% del gas que se consume en Colombia se destina para la industria y el uso domiciliario de las familias (Sáenz, 20 de agosto de 2022, párr. 4).

Es más, Petro prometió en su campaña un gran paquete de programas sociales para reducir la inequidad y la exclusión en el país. Con relación a ello, el gran desafío es y seguirá siendo cuál será la fuente con la que el gobierno Petro pretende financiar los gastos sociales prometidos, porque el recaudo de la reforma tributaria que fue aprobada no alcanzará las cifras de ingreso estimadas en la propuesta inicial del Gobierno. A lo anterior, se le suma el déficit fiscal que arrastra el Estado colombiano, el cual arrojó a finales de 2022 la cifra de 7,3 por ciento del PIB. Por tal motivo, sorprende también la intención del gobierno Petro de suspender las exploraciones de petróleo y el carbón, sin poner en la balanza que, actualmente, las exportaciones de estos productos son fundamentales para la economía nacional porque constituyen el rubro de mayor ingreso por ventas del país al extranjero; representan el 70 por ciento de la oferta exportadora colombiana, lo cual le genera al Estado un ingreso aproximado de 153 billones de pesos colombianos en regalías y dividendos, ingresos equivalentes al 29 por ciento del total de inversión del Presupuesto General de la Nación (Gaviria, 3 de agosto de 2022). En otras palabras, sería como matar la gallina de los huevos de oro en estos momentos. Así mismo, suena absurdo que el aporte del consumo en Colombia de estos combustibles fósiles al calentamiento global es insignificante, si lo comparamos con lo que ocurre en países como China, India y Estados Unidos. Lo grave es que el vaivén del precio de la acción de Ecopetrol en la Bolsa de Valores ha ido al ritmo de afirmaciones del Presidente y de su exministra de Minas. Por fortuna, el exministro Ocampo -en su momento- desempeñó un rol positivo al corregir frecuentemente algunas afirmaciones dañinas de Petro y de Vélez (Leal, 22 de noviembre de 2022). Otras voces de alarma se han pronunciado también al respecto, tal como se lo manifestó a Petro el presidente de la Andi, Bruce Mac Master, durante el congreso de la organización gremial: “si bien creemos que uno puede enriquecer el portafolio productivo y exportador y en la diversificación, pero es un error para Colombia sacrificar el sector minero energético” (Oquendo, 12 de agosto de 2022, párr. 10).

Sin embargo, no se puede negar la importancia que tiene el debate sobre la descarbonización de la economía en la agenda política planetaria, pero el accionismo militante y una transición acelerada pueden

conducir hacia el abismo. No se puede olvidar que la reforma tributaria gravó con más tributos a los combustibles fósiles, factor que puede afectar fuertemente las inversiones en dicho sector. No obstante, seguir propagando una política de cero exploración futura puede causar, más que los impuestos, una fuga de los inversionistas de un negocio arriesgado en el que mucho depende del azar y de una ventana de tiempo prolongada (de la Calle, 15 de noviembre de 2022).

Petro y sus ministras activistas, Susana Muhamad, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, e Irene Vélez, de Minas y Energía, repiten la cantinela que propagan por el mundo los profetas del ambientalismo radical, sobre todo de EE. UU y Europa, quienes buscan fieles seguidores de su credo ideológico en el mundo en desarrollo. Lo curioso es que tanto el Presidente como sus ministras toman las consignas de los ideólogos del norte sin beneficio de inventario y sin ningún tipo de cuestionamiento, práctica que expresa una nueva forma de neocolonialismo ilustrado. Así las cosas, no establecen las diferencias que tienen países como Colombia con los países industrializados en materia de sistemas de producción de energía. Tampoco consideran otras diferencias que se derivan de aspectos fácticos, tales como del hecho de que nuestras principales fuentes de contaminación no son la generación de electricidad y la industria, sino la agricultura, la deforestación y el cambio del uso del suelo (Wasserman, 20 de octubre de 2022).

Adicionalmente, invisibilizan la importancia que tiene el gas natural y la necesidad de continuar su explotación, porque hace posible la transición energética y provee firmeza y seguridad en generación eléctrica, con niveles bajos de contaminación; de ahí que la Unión Europea hace poco lo haya declarado combustible verde. El gas natural es usado también en industrias como la producción de cemento, de acero y otras, sin las que los planes para mejorar el bienestar de la población en áreas como la construcción de viviendas y el desarrollo de las infraestructuras de transporte, no serían posibles. Lo que el país requiere es una política que fomente y apoye la investigación y el desarrollo tecnológico, de manera tal que sea factible la transición energética a una producción de fuentes de energía más limpias (Wasserman, 20 de octubre de 2022).



El panorama es muy incierto y Gustavo Petro se encarga de ensombrecerlo con el doble lenguaje de sus prácticas discursivas, las cuales, de tanto en tanto, producen confusiones que desconciertan y, en ocasiones, infunden miedo. Algunas veces, se pone en escena un Petro racional que se sienta a hablar en buenos términos con Álvaro Uribe, un estadista responsable que advierte una recesión en 2023, o un jefe de Estado que ordena promover y votar, en la ONU, la condena a Rusia por la invasión y anexión de territorios pertenecientes a Ucrania. Sin embargo, en muchas ocasiones, emerge el Petro que amenaza sin ningún reparo a industriales y banqueros, quien tuitea -sin mediar las consecuencias- que va a intervenir el mercado de capitales, cuyo efecto lógico ha sido un aumento desmesurado del precio del dólar y, con ello, un agravamiento de la inflación. En materia de política exterior, en ocasiones, al escenario sube un Petro que levanta el dedo acusador contra la Unión Europea, a la cual señala como la mayor culpable de la guerra en Ucrania. Y, en el peor de los casos, escenifica al líder populista que sindica a las leyes y los decretos como el enemigo interno, con lo cual aflora el anhelo bonapartista del talante autoritario que prescribe el libreto populista (Vargas, M., 15 de octubre de 2022).

Se tiene también la percepción de que el Presidente dice a través de los miembros de su gabinete, equipo de gobierno o militantes de su grupo político, lo que él quisiera decir por convicción propia o debido a promesas electorales, pero quiere probar primero cuál será la reacción de los mercados, de la sociedad en general y del país político; es decir, pone a prueba el posible límite del alcance de su agenda ideológica. Al respecto, un integrante de su guardia pretoriana confirma: "él manda adelante a los loquitos a romper, romper, romper, y va midiendo hasta dónde puede ir, porque sólo así empieza a ambientar los cambios" (Villamizar, 8 de febrero de 2023, párr. 5). En términos metafóricos, utiliza parlantes o el truco del ventrílocuo como sonda exploratoria en la esfera pública, a fin de medir el efecto que produce la puesta en escena de los puntos controversiales de sus promesas electorales.

En fin, el Gustavo Petro presidente hace gala del método sonda: estira y encoge, prueba hasta dónde puede llegar con su agenda ideológica y le realiza periódicamente pruebas de esfuerzo a los pesos y contrapesos institucionales. El vaivén de los roles que pone en escena

el presidente Petro trae a la memoria el extraño caso del doctor Jekyll y el señor Hyde, ¿cuál de los personajes prevalecerá finalmente?

Políticas simbólicas

Junto al carisma del liderazgo populista encontramos también la instrumentalización de políticas simbólicas como una estrategia clave de legitimación de esta forma de ejercicio del poder político. El concepto de las políticas simbólicas se basa en la diferencia entre las acciones concretas y la forma específica de cómo son percibidas por diferentes grupos. Así mismo, el contraste entre la forma en que la política se escenifica como un espectáculo y el desempeño de la actividad política. En este sentido, se pueden comprender las políticas simbólicas como una tentativa del gobierno para influir en la percepción que determinados grupos de ciudadanos tienen sobre sus acciones, a fin de lograr que estas tengan el apoyo esperado por parte de los seguidores del líder populista. En tal sentido, Gustavo Petro en su discurso del 14 de febrero de 2023, desde el balcón del palacio presidencial, recalcó:

Si quisiéramos volver simples las palabras, de lo que significan el 'cambio' y las reformas, podríamos sintetizarlas un poco así: 'las reformas significan, pretenden que un joven o una joven pueden ir a la universidad, si quieren'. Significan que un viejo o una vieja pueda tener una pensión y un plato de sopa caliente en un lugar digno para vivir. Significan que una trabajadora pueda tener estabilidad laboral y no ser acosada ni laboral, ni sexualmente para que se le prorrogue un contrato laboral de tres meses. Significan que cualquier niño o niña de este país pueda tener en su mesa un vaso de agua potable. Significan que un campesino o una campesina pueda tener un pedazo de tierra fértil para producir alimentos para su sociedad. Significan que cualquier familia, en cualquier lugar del país, pueda tener la visita rutinaria permanente de un médico, de una médica, de una enfermera que le pueda tomar la presión a la mujer embarazada, para evitar que muera -como hoy están muriendo- o que pueda atender el niño y la niña en su desnutrición, o que pueda atender al viejo, o que pueda prevenir la enfermedad (Presidencia de la República, 14 de febrero de 2023, párrs. 40-41).

Las políticas simbólicas son un componente fundamental de un gobernante carismático y cumplen diversas tareas en el contexto de las estrategias de legitimación pues ayudan a los gobiernos a simular el desarrollo de programas estratégicos y la realización de acciones altamente planificadas. De esta manera, las políticas simbólicas contribuyen a mantener en forma duradera el carisma del presidente, ya que las expectativas y las demandas que generen pueden variar en el futuro, en la medida en que le permiten al líder populista mostrarse activamente y desviar la atención cuando se produzcan malos resultados o surja una situación adversa. Ayudan a crear una ilusión política tanto hacia fuera como hacia dentro (Edelman, 1976).

De ello podemos derivar que las políticas simbólicas son efectivas, en primer lugar, en un plano discursivo; es decir, son escogidas más por la percepción y las emociones que generan en la opinión pública que por sus efectos materiales. En esencia, las políticas simbólicas constituyen un pilar fundamental de la puesta en escena del libreto populista. Por supuesto, el gobierno influye expresamente en la producción de tales percepciones, la cuales acondicionan la realidad a ciertas formas de interpretación (Edelman, 1976). A través de la estrecha relación con el plano discursivo, las redes sociales y los medios de comunicación son también intermediarios de símbolos y acciones cargadas de significado para políticas simbólicas de gran importancia, lo cual puede entenderse como política de redes y de medios; o sea, la utilización de las redes sociales y la relación con los medios se convierten en importantes campos para la escenificación de las acciones del líder populista (de la Torre, 2005; Márquez, 2009).

En fin, las políticas simbólicas representan un instrumento importante para el mantenimiento del carisma y los grupos sociales carentes de estructuras organizativas son más propensos a ser influenciados por este tipo de políticas que sirven a los intereses del líder carismático. En suma, las políticas simbólicas que más son instrumentalizadas por esta tipología de liderazgo son: la política exterior, las políticas sociales y las reformas estatales (Edelman, 1976).

La política exterior simbólica

Uno de los escenarios políticos en donde cobran gran significado las políticas simbólicas es la política exterior. Dicha política constituye un campo político tradicionalmente simbólico, que surte efecto en dos direcciones. Por un lado, las políticas simbólicas generan crisis como reacción a supuestos grandes perjuicios o agravios que sufre la Nación por la acción de fuerzas foráneas y su objetivo inmediato es la cohesión interna alrededor del líder populista. Desde esta perspectiva, sirven de apoyo a la retórica nacionalista y contribuyen a desviar la atención de la sociedad de resultados políticos adversos. Por el otro, pueden fortalecer la posición de negociación de los gobiernos en el campo internacional, porque les facilitan la posibilidad de obtener concesiones de otros actores estatales u organizaciones internacionales, así como también el cumplimiento de ciertos objetivos y ampliar su margen de maniobra en la arena internacional (Corrales, 2009).

Teniendo en cuenta que la política exterior está sometida siempre a restricciones y controles internos y presiones externas, podemos caracterizarla como un campo político con una gran connotación simbólica. Tradicionalmente, los actores responsables de la política exterior ejercen una política retórica a través de la cual declaran y acompañan las respectivas decisiones, pero que también tiene la intención implícita de ocultar o disimular su verdadero propósito o el efecto de su implementación (Barrios, 1999). El encubrimiento o el disimulo son recursos útiles cuando se hacen concesiones en el ámbito internacional que son impopulares en el entorno doméstico.

El liderazgo populista en América Latina proclama una forma de nacionalismo que resalta la soberanía nacional y la independencia política frente a las grandes potencias. De allí que el discurso del líder populista articule una retórica antiimperialista, la cual demanda una mayor autonomía, por ejemplo, frente a los EE. UU., y se suspendan acuerdos con los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) para no pagar la deuda externa, o se rompan las relaciones con la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. Así mismo, se crean crisis con los vecinos y se demanda la unidad nacional en contra del enemigo externo, con el propósito de desviar

la atención de problemas domésticos que pueden afectar el apoyo interno alrededor del líder populista (Brun, Heras y Montiel, 2022). Igualmente, en el caso de los populismos de izquierda, se impulsan proyectos de integración regional sin la participación de EE. UU. y Canadá, los cuales pueden estar inspirados en regionalismos que pretenden enfatizar la autonomía regional y proyectar un rol más independiente de los Estados latinoamericanos en el contexto de una multipolaridad emergente (Pastrana y Vera, 2012b).

Por tal motivo, en su afán por encontrar factores causales externos, distintos a las decisiones de su gobierno y a los comentarios presidenciales o de sus ministros, que estén agravando la situación de la economía colombiana, Petro ha sustentado la tesis de que Estados Unidos está arruinando las economías del mundo, porque ha tomado medidas económicas que protegen únicamente su estabilidad, pero que a la vez golpean fuertemente a Latinoamérica e incluso a otras regiones del mundo, incluyendo Europa (García, 20 de octubre de 2022). En tal sentido, ha dicho:

¿Cómo podría EE. UU. compensar el estancamiento económico que provoca por su política monetaria interna que hace subir la tasa de interés y vacía de capitales el mundo? 1) Podría ejercer el liderazgo en el FMI para bajar deudas a cambio de inversión en economías descarbonizadas. 2) Podría desacelerar el crecimiento de la rentabilidad de la cocaína en Colombia, en pesos, generada por su propia política económica, equilibrando los flujos de dólares de la balanza de pagos (García, 20 de octubre de 2022, párr. 13).

Por lo que se refiere a las relaciones de Colombia con EE. UU., Petro ha abordado asuntos controversiales de la agenda bilateral. Uno de ellos se refiere al acuerdo de extradición entre ambos países, sobre lo cual afirmó: “se trata de diálogo y no de imposición” (*El Tiempo*, 12 de noviembre de 2022, párr. 16). Con tal propósito en mente, el Presidente le planteó a Estados Unidos, país con el que ha existido una agenda bilateral muy narcotizada, la posibilidad de que los narcotraficantes primero comparezcan ante el Estado colombiano y obtengan beneficios jurídicos si no reinciden (*El Tiempo*, 12 de noviembre de 2022).

Igualmente, Petro ha puesto a discusión tal asunto en escenarios multilaterales, frente a lo cual existe la percepción de que intenta liderar un cambio en la política antidrogas a nivel internacional. En consecuencia, este fue uno de los puntos principales que trató en su primer discurso ante la Asamblea General de la ONU, en cuyo contexto enfatizó que la guerra contra las drogas ha fracasado (Morales, 11 de noviembre de 2022). De ahí que haya expresado en su discurso de manera vehemente:

Yo les demando desde aquí, desde mi Latinoamérica herida, acabar con la irracional guerra contra las drogas. Disminuir el consumo de drogas no necesita de guerras, necesita que todos construyamos una mejor sociedad: una sociedad más solidaria, más afectuosa, donde la intensidad de la vida salve de las adicciones y de las nuevas esclavitudes. ¿Quieren menos drogas? Piensen en menos ganancias y en más amores. Piensen en un ejercicio racional del poder (Morales, 11 de noviembre de 2022, párr. 36).

Igualmente, recalcó (el 10 de noviembre de 2022) la necesidad de llevar a cabo un cambio de estrategia de lucha contra las drogas, en el Quinto Foro de París por la Paz en la lucha contra las drogas: “la guerra contra las drogas solo ha traído muerte, y una muerte mayor que en las guerras en el siglo XXI” (Morales, 11 de noviembre de 2022, párr. 38).

Con relación a lo anterior, Petro planteó, en el marco de la cumbre cocalera del Catatumbo en diciembre de 2022, que los cultivos ilícitos se tolerarían hasta tanto otros cultivos alcanzaran la misma rentabilidad que hoy obtienen quienes se dedican al cultivo de la coca. Paradójicamente, por su carácter ilícito, los cultivos de coca serán siempre más rentables que los cultivos alternativos. Por tanto, el enfoque presidencial sobre este asunto podría constituir un estímulo y una licencia para que los cultivos ilícitos continúen indefinidamente, si se tiene en cuenta que toda forma de erradicación está descartada. Esta propuesta de Petro, por supuesto, tuvo impacto a nivel internacional, por lo que el Departamento de Estado de EE. UU. solicitó diplomáticamente al gobierno colombiano “más cautela en este tipo de anuncios, sin

archivar la estrategia de la erradicación forzosa y sin descartarla hasta tanto se desarrolle por el Gobierno colombiano un programa viable de sustitución de cultivos" (Restrepo, 17 de febrero de 2023, párr. 6).

Como una de las acciones menos acertadas en materia de política exterior, se puede calificar la injerencia indebida y mal calculada de Gustavo Petro en los asuntos internos de Perú, la cual se ha caracterizado por el sensacionalismo del uso de las redes sociales y la solidaridad ideológica con la izquierda -supuestamente- perseguida en todo el continente. En este orden de ideas, Petro no ha reconocido a Dina Boluarte como presidenta de Perú. Por el contrario, se ha proyectado como un defensor de Pedro Castillo y ha acusado al Congreso y a la oposición peruanos de haberlo arrinconado desde el primer día. En las redes sociales, Petro ha sostenido: "el presidente elegido popularmente es de la sierra y lo tumban, entre otras razones, porque es de la sierra, porque es pobre" (Gómez, 18 de febrero de 2023, párr. 4). Adicionalmente, Petro, en la Cumbre de la CELAC de Buenos Aires, expresó: "¿por qué un presidente elegido popularmente está hoy preso si no hay sentencia del juez penal en su contra? Perdieron los derechos políticos él y sus electores. Ahí abiertamente hay una ruptura del Sistema Interamericano de Derechos Humanos" (*Colprensa*, 24 de enero de 2023, párr. 4). Tal situación puede reducirle el margen de maniobra a la política exterior de Petro y añadir conflictos externos innecesarios para un país que requiere de todo el apoyo internacional posible para sus procesos de paz y que pretende revitalizar la integración regional. En consecuencia, el Congreso peruano optó por declarar persona no grata a Gustavo Petro por sus declaraciones sensacionalistas al manifestar que en Perú los policías marchan como nazis contra su propio pueblo, lo que podría activar mecanismos para impedirle al mandatario colombiano ingresar al territorio del país vecino hasta que cambien el ciclo político o las circunstancias, o él rectifique sus posiciones. Perú es socio comercial clave de Colombia tanto en el marco de la Alianza del Pacífico (AP) como de la Comunidad Andina (CAN) y ambos países comparten una red compleja de interdependencias en lo político, social y ambiental. De manera que las tensiones pueden afectar los mecanismos de coordinación política en los distintos ámbitos de las relaciones bilaterales (*Portafolio*, 18 de febrero de 2023).

El intento de buscarle una salida a la crisis del regionalismo en América Latina es parte también de la agenda exterior de Gustavo Petro. Con tal propósito, les cursó una invitación a los demás presidentes de la región para “dejar atrás las diferencias ideológicas y trabajar juntos” (*BC Noticias*, 8 de agosto de 2023, párr. 1). En el marco de la Cumbre de la CELAC en Buenos Aires (24 de enero de 2023), expresó:

Hay una gran distancia entre la retórica de la integración latinoamericana y la realidad. Hablamos mucho de unirnos, pero hacemos poco por hacerlo realmente y yo creo que esa historia tiene que cambiar. De la retórica tenemos que pasar a la realidad (Presidencia de la República, 24 de enero de 2023a, párr. 3).

Igualmente, hizo un llamado de unidad en torno una postura frente a la protección de la Amazonia, lo cual complementó con la propuesta de abandonar la producción y el consumo de hidrocarburos a nivel mundial y adelantar acciones para mitigar el cambio climático (*El Tiempo*, 12 de noviembre de 2022). De allí que, en la Cumbre de la CELAC de enero de 2023, sostuvo:

En América Latina tenemos unas cartas geopolíticas de inmenso poder, para hablar, si hablamos juntos. Uno, la selva amazónica [...] si nos juntamos, salvar la selva amazónica es el tercer pilar de una agenda de salida de la crisis climática para la humanidad, con recursos propios y no propios podemos hacerlo. Es una carta geopolítica, es que en nuestras manos está una de las posibilidades de vida de la humanidad, en territorio latinoamericano (Presidencia de la República, 24 de enero de 2023a, párrs. 21-24).

Es más, ha sostenido que Colombia desempeña un nuevo rol internacional debido a que “en el terreno de lo ambiental nos hemos convertido en vanguardia mundial de la lucha contra la crisis climática” (García, 13 de mayo de 2023, párr. 10).

Desde esta perspectiva, Gustavo Petro proyecta más la imagen de un activista, que vive la adrenalina de la polémica, que la de un estadista que debe asumir la responsabilidad de opiniones y decisiones con las cuales compromete al país que representa en el plano internacional. Si en algo es válida la afirmación anterior, es en lo referente



al decálogo que presentó en la COP27, discurso que le pareció inteligente a Maduro, pero que los demás dirigentes ignoraron porque, de cara a la crisis energética mundial, prefieren ser económicamente competitivos y no hacer decrecer a sus economías nacionales, lo que implicaría una desmejora en el bienestar de sus pueblos (Henao, 13 de noviembre de 2022).

Paradójicamente, Petro pretende cambiar la estructura productiva del país con el deseo y el voluntarismo, lo cual carece de todo orden y planeación. Por ello, Daniel Samper Pizano en una de sus columnas (4 de diciembre de 2022), describió el estilo discursivo del Presidente como *“una mezcla retórica de mentiras y utopías”* (párr. 1, énfasis añadido). Por ello, sin ton ni son, bosqueja escenarios como este: “si Colombia usa sus reservas de carbón, la humanidad muere” (Henao, 13 de noviembre de 2022, párr. 2). No obstante, Colombia ni siquiera está entre los 10 países con mayores reservas de carbón del mundo, porque Australia y China la superan más de 100 veces. Por tanto, afirmar que por el hecho de que nuestro país explote sus reservas de carbón va a destruir el mundo no solo es desproporcionado y falso, sino que difunde un mensaje dañino para la estabilidad económica colombiana (Henao, 13 de noviembre de 2022).

Tal como lo enunciamos anteriormente, la descarbonización de la economía tanto en el mundo como en Colombia representa mucho más que una transición hacia las energías renovables no convencionales y hacia la electrificación de la industria y el transporte. En verdad, este proceso corresponde a políticas de la agenda público-privada de los países industrializados, porque tales sectores representan más del 70 por ciento de sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) (Rodríguez, 10 de septiembre de 2022).

En contraste, la transición energética de la economía colombiana es sustancialmente diferente a la de los países industrializados, debido a que nuestra emisión de GEI procede en un 55 por ciento de la deforestación y de la agricultura, similar a la mayoría de los países en vías de desarrollo. Por supuesto, Colombia debe intentar cumplir los compromisos adquiridos en el marco del Acuerdo de París en dicha materia, los cuales estipulan la obligación de reducir la emisión de GEI

en 51 por ciento desde la fecha cuando entró en vigencia (2016) hasta 2030. Para cumplir con dicho compromiso, el Estado colombiano y la sociedad en su conjunto deberían detener la deforestación, la cual ascendió a 180.000 hectáreas anuales entre 2014 y 2022. De otro lado, el sector ganadero colombiano es el mayor originador de GEI, porque la fermentación entérica en la digestión del ganado vacuno produce metano. Además, la expansión territorial de la ganadería extensiva es la causa fundamental de la mayor parte de la deforestación (Rodríguez, 10 de septiembre de 2022).

Mientras Gustavo Petro intenta proyectarse como un adalid de la descarbonización de la economía, en el plano doméstico y en el internacional, la hipocresía del mundo de los ricos con respecto a los combustibles fósiles se pone de manifiesto en su respuesta a la crisis energética mundial, ocasionada por la invasión rusa a Ucrania. No obstante, el presidente colombiano, fiel a su libreto y en contravía de la realidad política internacional, pontificó en la COP 27 al presentar su decálogo, hizo un llamado a dar un paso adelante para salvar la selva amazónica e intentó sacar de dicha cumbre una caja común con otros países como Brasil, Perú, Venezuela o Estados Unidos para proteger la Amazonia. Por supuesto, volvió a insistir en que la crisis climática solo se supera si no se continúa con el consumo de hidrocarburos y enfatizó en la necesidad de avanzar en el cambio de la matriz energética (Quesada, 7 de noviembre de 2022). Y para cerrar con gran dramatismo su llamado a la comunidad internacional con miras a poner en marcha la descarbonización de la economía, enfatizó: “la solución es un mundo sin petróleo y sin carbón” (Quesada, 7 de noviembre de 2022, párr. 6).

No obstante, mientras que Gustavo Petro, inspirado en una especie de nueva nordomanía²¹, replica sin chistar las políticas ambientalistas que los profetas del ecologismo del norte y los políticos radicales verdes *woke* (despertados) de países industrializados intentan exportar a los países en desarrollo, a fin de exhortarlos a utilizar solo

21 El término nordomanía fue introducido por el ensayista uruguayo José Enrique Rodó (1872-1917) para describir a quienes, en el choque de culturas entre el norte y el sur de América, optaron en nuestras latitudes por subordinarse a los valores anglosajones predominantes en Estados Unidos.

energías renovables por motivos climáticos, Europa y EE. UU. piden a las naciones árabes que aumenten la producción de petróleo. Y como si esto fuera poco, Alemania está reabriendo centrales energéticas de carbón, mientras que España e Italia están aumentando la producción de gas de África (Lomborg, 30 de agosto de 2022).

Igualmente, siendo coherente con su enfoque discursivo, Gustavo Petro se muestra como un gran crítico de la gestión de ciertas organizaciones internacionales y multilaterales, en las que EE. UU. ejerce su influencia. Así las cosas, cuestionó a la OMC y el FMI, los cuales, según su visión, constituyen un gran obstáculo para la solución de la crisis climática. Le exigió al FMI que formule e implemente un programa de cambio de deuda por inversión en programas para la mitigación de cambio climático. Dicha demanda no es nueva en el seno de la Asamblea General de la ONU en Nueva York. Así mismo, propuso que se destinaran los recursos de la deuda externa para la conservación de la selva. Es más, exhortó a la banca internacional a suspender el financiamiento de la economía de los hidrocarburos. Acabó su discurso refiriéndose al conflicto en Ucrania e intentó asumir una posición no comprometedora y más bien propia de un equilibrista: “de inmediato hay que iniciar las negociaciones de la paz. La guerra quita el tiempo, vital de la humanidad para evitar su extinción” (Quesada, 7 de noviembre de 2022, párr. 8). Así lo reeditó en la ya mencionada Cumbre de la CELAC:

Desde aquí deberíamos, antes de dejarnos presionar por alineamientos militares, exigir la paz, el mundo necesita la paz. Mientras se matan ucranianos y rusos, la crisis climática y el hambre van por el mundo como ese fantasma que va matando muchísimas más personas que la misma guerra. Es la paz lo que tiene que exigir Latinoamérica (Presidencia de la República, 24 de enero de 2023a, párr. 5).

En esencia, frases, en su mayoría, que encarnan un sentido retórico de gran contenido utópico y que solo expresan un deber ser que está de espaldas a la realidad internacional y a las dinámicas de la geopolítica y la geoeconomía mundiales.

Reformas estatales como políticas simbólicas

Las reformas estatales le sirven a un presidente populista para comenzar una nueva era, un nuevo renacer; es decir, son fundamentales para hacer énfasis en los cambios profundos que se llevarán a cabo con la llegada del nuevo gobierno al poder. Las reformas estatales representan un pilar fundamental de los cambios o las grandes transformaciones que se prometieron durante las campañas electorales de líderes populistas. No obstante, la mayoría de las veces tales promesas chocan con la realidad y se cumple menos de lo que esperaban los seguidores de un presidente populista en ejercicio. Las reformas estatales sirven también como instrumento para superar, supuestamente, las condiciones críticas heredadas de las administraciones pasadas que, tradicionalmente, representaban los intereses de élites oligárquicas (Arditi, 2004).

Desde esta perspectiva, cuando los líderes populistas comienzan a confrontar las dificultades que son inherentes al asumir el reto de gobernar, empieza a perder brillo su carisma, a desvanecerse su imagen de infalibilidad y a diluirse las ilusiones, entonces, los presidentes populistas tienen la necesidad de buscar culpables (Silva, 7 de noviembre de 2022). Así las cosas, Gustavo Petro señaló en uno de sus discursos a un ‘enemigo interno’: “el acumulado de normas [...] para defender intereses particulares poderosos e impedir los cambios en favor de la gente” (de la Calle, 21 de octubre de 2022, párr. 1). El mensaje expresa una posición hostil en contra de las leyes, la estructura institucional del Estado de derecho y la división de poderes, las cuales constituyen un dique que contiene la puesta en marcha de las soluciones de cambio que viene pregonando desde su campaña electoral. En ese contexto, la elección directa del presidente le ofrece un escenario político idóneo al líder populista para legitimar y justificar las reformas estatales. En tal sentido, recalca que -como producto del resultado electoral- los votos son suyos, porque el pueblo lo eligió directamente y, por tanto, él es su presidente. En consecuencia, presidentes populistas, como Petro, consideran que cuentan con la suficiente legitimidad política y con el respaldo del pueblo para movilizarlo -en caso de que fuese necesario, debido a los obstáculos heredados de las instituciones

estatales creadas por las élites oligárquicas-, a fin de impulsar las reformas estatales que puedan permitir el avance de su programa de gobierno, el cual es el único instrumento para lograr los cambios que el país requiere.

En este orden de ideas, Petro ve como su tarea central la redención del pueblo, liberarlo de la oligarquía, lograr la integración de la Nación e impulsar su desarrollo; todo ello, por supuesto, encarna los fines supremos de la patria que él se ha trazado. Por consiguiente, el cumplimiento de esta tarea podría justificar la refundación del Estado, la cual se lleva a cabo mediante la convocatoria de asambleas constituyentes para reformar la Constitución, cuyo resultado en la mayoría de los casos es el fortalecimiento del poder del presidente (Weyland, 2001). Por tanto, dispara las alarmas que Petro y algunos de los miembros de su guardia pretoriana hayan comenzado a insinuar una reforma constitucional para introducir de nuevo la reelección o ampliar el período presidencial, en los siguientes términos: “estamos perdiendo tiempo, tiempo que yo no tengo” –afirmó el 12 de octubre de 2022, frente a una multitudinaria concentración de indígenas en el municipio de Caldon, en el departamento del Cauca–, “si algo le falta a este gobierno es tiempo [...]. Lo que no tenemos es tiempo” (Vargas, M., 15 de octubre de 2022, párr. 5). En la misma dirección, algunos de los guardianes de la fe del credo petrista y miembros de su círculo más estrecho vienen planteando en voz baja la necesidad imperiosa de ampliar el periodo presidencial o de abrir el debate sobre la reelección, ya que cuatro años es poco tiempo para cumplir con la tarea mesiánica (Vargas, M., 15 de octubre de 2022). Empero, cuando Petro se encontraba en plena campaña electoral e intentaba a toda costa tranquilizar a los votantes centristas para ganar las elecciones, decía lo contrario: “tengan la seguridad de que yo no buscaré la reelección”. Así lo afirmó tajantemente en una declaración grabada en video, cuando faltaban cinco días para que se celebraran las votaciones de la segunda vuelta. Además, aseveró con mucho ímpetu: “creo firmemente que cuatro años son suficientes para lograr grandes cosas y sentar las bases para una transformación en nuestro país” (Vargas, M., 15 de octubre de 2022, párr. 6).

Luego de señalar como culpables a las instituciones, la Ley y la Constitución de obstaculizar la puesta en marcha de los cambios que se ha propuesto sacar adelante, Gustavo Petro ha señalado también como enemigos a la prensa, a los medios e incluso a los canales de expresión digital (Silva, 7 de noviembre de 2022). La arremetida de Petro -en la mencionada concentración indígena de Caldon- estuvo en consonancia con un mensaje previo del pastor Alfredo Saade en Twitter, quien sentenció: “hoy más que nunca le recuerdo al Congreso de la República que es necesario democratizar los medios de comunicación” (Vladdo, 18 de octubre de 2022, párr. 3). Imponer la censura a los medios de comunicación constituye un instrumento recurrente de la deriva autoritaria del populismo para callar a las voces opositoras. Por ejemplo, Rafael Correa, fortalecido por el apoyo con que contaba en gran parte de sus períodos presidenciales, logró que el Congreso de Ecuador aprobara una ley, cuyo propósito, supuestamente, era democratizar los medios de comunicación. Sin embargo, se convirtió en la práctica en una ley mordaza, la cual silenció a muchos periodistas y llevó a la ruina y al cierre a varios medios de comunicación de dicho país (Vladdo, 18 de octubre de 2022).

Adicionalmente, la mayoría de los ministros que conforman el gabinete de Gustavo Petro tienen una formación de activistas y, en consecuencia, la formulación y la ejecución de políticas públicas no constituyen sus fortalezas. De allí que sus creencias ideológicas se impongan sobre las competencias y los procedimientos técnicos. A los activistas, y peor cuando han sido solo opositores en el quehacer político, les cuesta comprender que deben desempeñar un rol distinto cuando gobiernan. Frecuentemente, continúan agitando sus banderas reivindicativas y tienen una gran dificultad para tomar conciencia de la responsabilidad que implica ser parte de un gobierno, en cuyo entramado deben tomar decisiones para una sociedad plural. Así mismo, intentan promover un monismo y, por tanto, no entienden que el resto del mundo no necesariamente comparte, con igual apasionamiento y radicalismo, sus creencias y valores ideológicos (Silva, 7 de noviembre de 2022).

En tal sentido, Petro y sus huestes quisieran producir cambios inmediatamente. Sin embargo, consideran que las instituciones democráticas,

la división de poderes y los marcos jurídicos sustantivos y procedimentales del derecho público colombiano, constituyen obstáculos y formalismos innecesarios que les impiden cumplir con sus tareas históricas, las cuales encarnan la redención del pueblo como un bien supremo de la patria. No es extraño, entonces, que expresen antipatía e indiferencia por las Altas Cortes, los órganos de control y la Fiscalía. Por esto, pretendían que no fuesen discutidos, cuestionados o modificados, los más de treinta proyectos que se presentaron en la agenda legislativa del Congreso de la República en el transcurso de 2023. En otras palabras, que hubiesen sido aprobados a pupitrazo limpio tal y cual los presente el Ejecutivo en cabeza de su líder Gustavo Petro.

Así las cosas, la forma más efectiva para intimidar, presionar y someter al Congreso es la convocatoria del pueblo a la calle, porque este es consciente de que su líder, Gustavo Petro, representa el cambio; es decir, la garantía de transformación de un Estado anacrónico, paquidérmico, oligárquico y obstaculizador de las grandes reformas que se requieren para entrar en una nueva era y dejar atrás el pasado oprobioso. Por ende, es necesario que el pueblo salga a las calles a apoyar el cambio y rechazar los obstáculos representados por el sistema jurídico colombiano que ha sido construido por los poderes oligárquicos con el correr de los años. Es suma, se deben anteponer los intereses del pueblo, que es representado por su caudillo, sobre las trabas formales e innecesarias que encarna el Estado de derecho burgués (Gómez, 14 de febrero de 2023).

Pues bien: Gustavo Petro retornó el 14 de febrero de 2023 a su elemento, a su escenario natural, a la tribuna pública, al lugar en donde se confunde con el pueblo en uno solo, allí donde puede desplegar su carisma y articular su discurso populista sin ningún tipo de mediación institucional. Es en la tribuna pública, en esta ocasión fue el balcón de la Casa de Nariño, en donde Gustavo Petro despliega el personalismo en la acción política. De esta manera, emergió y se consolidó como opositor, logró su elección como alcalde de Bogotá y ganó la Presidencia de Colombia (Santaaulalia, 15 de febrero de 2023). Por ello, desde el balcón de la Presidencia, tomó el micrófono y les habló a sus seguidores para recrear su carisma, el cual había venido perdiendo brillo

-con el correr de los días- por el peso inexorable de la cotidianidad del ejercicio de intentar gobernar para cumplir sus promesas, de la siguiente manera:

El 'cambio' fue la palabra central de la campaña presidencial. El cambio fue por lo cual votaron millones y millones de personas. Fue por lo que Colombia escogió a este Gobierno. No puede ser un cambio de mentiras, no puede ser un cambio de maquillaje. Sólo si el pueblo abandona a su Gobierno es que el cambio podría detenerse. El cambio será más y más profundo en la medida en que la mayoría de la sociedad nos acompañe (Presidencia de la República, 14 de febrero de 2023, párr. 3).

La manera en que Petro y sus alfiles -adentro y fuera del Gobierno- han presentado las reformas produce la percepción de que no se trata de un proyecto de transformación estructural, sino que consiste en un revanchismo puro y duro. De esta forma, se comprende -en un sector amplio de la esfera pública- el contenido de la reforma de la salud, cuya esencia gira en torno a la estatalización de todo el sistema. Su lectura expresa la idea de que se trataría de un intento de pasar la cuenta de cobro a las entidades promotoras de salud (EPS), debido a que son las responsables del mal funcionamiento del sistema actual. En esta línea, se interpreta también el proyecto de reforma pensional, la cual estaría dirigida a crear un sistema más homogéneo, de mayor cobertura y más equitativo para los colombianos, pero que es, además, percibida como un medio para quitarles a los grandes banqueros uno de los negocios más rentables que existen en Colombia. Desde esta perspectiva, se percibe el proyecto político del gobierno del cambio como revanchismo puro. Por un lado, dicha interpretación se desprende de la retórica conformacional de sus discursos, estilo del que hizo gala desde el balcón de la Casa de Nariño el 24 de febrero de 2023; y por otro, debido al radicalismo ideológico de algunas de sus ministras y ministros activistas, porque los activistas no gobiernan ni hacen reformas constructivas, sino que cumplen ciegamente los postulados y caprichos del caudillo, así como también movilizan a través de convocatorias radicales a sus seguidores para que apoyen las medidas del presidente (Medellín, 22 de febrero de 2023).

Si en algo es válido lo anterior es en culturas políticas como la colombiana, que le dan una gran importancia a las ideas de cambio, pero subestiman el reto que implica su concreción a través de políticas públicas eficientes. Este fue el caso de los líderes de la Revolución francesa en 1789, quienes estaban convencidos y pensaban que sus grandes ideas de transformación se valían por sí mismas y, por tanto, el desafío de su implementación era un asunto menor, burocrático y rutinario. La idea omnipresente de estatizarlo todo permea el conjunto de reformas, mediante las cuales el gobierno Petro pretende sacar adelante sus banderas de cambio. Desafortunadamente para el país, al Estado colombiano le es muy difícil ser eficiente en la cotidianidad de la gestión pública. Además, cuando fracasa no suele pasar nada, porque los administradores públicos, con frecuencia, no responden por sus culpas ni rinden cuentas y el Estado no se derrumba. Este escenario es mucho más precario en la periferia del país, donde se encuentran los municipios más pobres. A esto se debe agregar que la administración pública colombiana cuenta con una larga historia de dilapidación y saqueo de los dineros públicos en los entramados de corrupción política que existen en los niveles nacional, regional y local. Para colmo de males, y a pesar del discurso, este gobierno no parece ser el adalid de la lucha en contra del clientelismo y la corrupción. Por tanto, poner el dinero de la salud y las pensiones en manos del sector público, el cual está manejado por una clase política que ha estado envuelta en escándalos de corrupción a todos niveles de la gestión pública, sería como poner al zorro a cuidar el gallinero (García, 3 de marzo de 2023).

En la práctica, el Gobierno Petro, en algunos ámbitos, ha comenzado a informalizar y relativizar los requisitos y procedimientos que exigen los marcos jurídicos de la administración pública colombiana. Ha actuado con desdén frente a los requerimientos de ley, en términos meritocráticos, que deben ser cumplidos para ocupar determinados cargos públicos. Para eludir lo que considera barreras burocráticas, ha optado por modificar o relativizar hasta donde fuese posible los criterios establecidos, en lugar de postular candidatos que cumplieren tales requisitos. En otras palabras, lo que criticaba el petrismo en otros gobiernos se está convirtiendo en una costumbre inveterada en su

mandato. Los criterios meritocráticos, sea el gobierno que sea, están ahí para que quien sea nombrado posea las calidades y la idoneidad profesional suficientes, a fin de desempeñar en forma eficaz y eficiente el respectivo cargo (Silva, 11 de septiembre de 2022). Por ejemplo, a pesar de que durante su campaña Gustavo Petro se comprometió a fortalecer la carrera diplomática, desafortunadamente gran parte de sus nombramientos diplomáticos han sido de políticos aliados y personas cercanas, muchos de los cuales ni siquiera poseen título profesional. Son bastantes los reclamos de las asociaciones de los diplomáticos de carrera del servicio exterior de Colombia al respecto y no pocas las denuncias de los medios de comunicación. Por tanto, el gobierno Petro incumplió y continúa con la costumbre clientelista de utilizar nombramientos en consulados y embajadas para pagar favores políticos y hasta personales (*Cambio*, 12 de enero de 2023).

Produce también mucha preocupación la actitud recurrente que la administración Petro ha venido asumiendo de cara a los trámites de ciertas iniciativas del Ejecutivo o de su bancada en el desarrollo de la agenda legislativa. De hecho, cuando enfrentan un obstáculo o una dificultad institucional, advierten explícita o implícitamente que si no se les da la razón y se les permite el trámite sin el lleno de los requisitos exigidos, se encargarán de que el pueblo en la calle imponga su voluntad. Obviamente, son expresiones que recuerdan al Estado de opinión, metáfora política que esgrimía con frecuencia el uribismo, al argumentar que si la gente lo quiere y lo pide, la institucionalidad es lo de menos (Silva, 11 de septiembre de 2022).

En este orden de ideas, Gustavo Petro ha anunciado la posibilidad de declarar una emergencia económica, con el propósito de paliar las consecuencias sociales y económicas de futuras olas invernales. Jurídicamente, las emergencias se declaran como consecuencia de un evento fortuito. Sin embargo, Petro habla de una calamidad futura que aún no ha ocurrido y, por tanto, desaparece esa condición de aleatoriedad que es indispensable para justificar la emergencia. Será, entonces, que el Presidente más bien lo que anhela son poderes legislativos especiales -como las leyes habilitantes que Hugo Chávez utilizó para gobernar- con el propósito de acelerar el cumplimiento de sus promesas, a fin de reducir el margen de incertidumbre que representa

el desenlace del proceso electoral de octubre de 2023 (Silva, 11 de septiembre de 2022).

Pues bien, en otra de sus salidas, en las que pone en entredicho la separación de poderes y deja emerger su talante bonapartista, Gustavo Petro expresó (el 4 de diciembre de 2022, en Pasto) en su discurso en el marco del Diálogo con Presidentes de Juntas de Acción Comunal, que los jóvenes, quienes se encuentran todavía detenidos debido a sus acciones durante la explosión social que sacudió al país en 2021, serían declarados gestores de paz antes de la Nochebuena en Colombia. Además, agregó: “que el derecho a la protesta es un derecho democrático, que el derecho a expresarse a movilizarse es un derecho democrático y los gobiernos que ordenan a la Policía matar, torturar y encarcelar jóvenes no son gobiernos democráticos” (*El Tiempo*, 4 de diciembre de 2022, párr. 2).

Como respuesta al anuncio cesarista de Gustavo Petro, el presidente del Tribunal Superior de Bogotá, Hugo Alexander Ríos, se refirió a las detenciones a miembros de la Primera Línea en medio de una rueda de prensa programada para hablar sobre las cifras de la corporación y el trabajo de los jueces de control de garantías, y le recordó a su *majestad presidencial*:

No hay ninguna detención ilegal. Los jueces de control de garantías han trabajado en derecho con las judicializaciones de personas vinculadas a actos de violencia en la protesta social. Sin embargo, si hay alguien que considere que está detenido ilegalmente, hay figuras jurídicas que pueden usar y que los jueces conocen muy bien (Roa, 6 de diciembre de 2022, párr. 3, énfasis en el original).

En otras palabras, señor Presidente, no traspase los límites de sus competencias para apropiarse de las atribuciones de la rama Judicial.

A la luz de tales acontecimientos, produce mucha inquietud que el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo pretendió concederle al Presidente de la República un amplio espectro de facultades extraordinarias, mediante las cuales podría modificar la estructura del Estado vía decreto, asumiendo las atribuciones de otras ramas del poder público; es decir, podrá “crear, escindir, fusionar, suprimir, integrar, o modificar

la naturaleza jurídica, de entidades de la rama ejecutiva” lo que, por ejemplo, le hubiese permitido trasladar la Policía a otro ministerio diferente al de Defensa, sin tramitar ningún proyecto de ley (Santos, 12 de febrero 2023, párr. 11).

En este orden de ideas, Petro ha intentado asumir el control de los precios de los servicios públicos. De allí que el 27 de enero de 2023 anunció que tomaría el control de los servicios públicos domiciliarios, entre ellos la energía, que desde 1994 estaban bajo la responsabilidad la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA). Al hacer pública su decisión, citó el artículo 370 de la Constitución para justificar que la medida estaba dentro de sus facultades y justificó que lo haría en defensa de los usuarios. En consecuencia, hizo público (el 26 de enero de 2023) el decreto mediante el cual tomaría el control de precios de tales servicios públicos, cuyo texto estipula lo siguiente:

Reasumir las funciones de carácter general delegadas a la Comisión de Regulación de Energía y Gas y a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico efectuadas mediante los Decretos 1524 y 2253 de 1994 y demás normas concordantes, las cuales, de conformidad con el artículo 68 de la ley 142, serán ejercidas por el Presidente de la República (Escobar, 3 de febrero de 2023, párr. 2).

Sin embargo, el Consejo de Estado notificó el 2 de marzo de 2023 que suspende el decreto con el que el presidente Gustavo Petro asumió las funciones para definir las tarifas de energía en el país, acto mediante el cual les dio la razón a los demandantes, quienes alegaron que en una ley, la 143, el Congreso delegó las funciones de fijar esas tarifas a la CREG y no al Presidente de la República (Triana y Lewin, 2 de marzo de 2023).

No obstante, las alarmas están encendidas y se vislumbran grandes riesgos y retos para la estabilidad de la institucionalidad, la democracia, la división de poderes y el Estado de derecho en Colombia. En este orden de ideas, los ya mencionados proyectos de reforma de la salud, la pensional y la laboral, así como también los cambios en los códigos y la creación de nuevas jurisdicciones en la justicia y la pretendida reforma

de las Fuerzas Militares y de Policía, apuntan a una gran transformación de fondo de los cimientos y estructuras del edificio institucional colombiano, cuyo alcance y efectos políticos, sociales y económicos no pueden subestimarse (Medellín, 22 de febrero de 2023).

Desde esta perspectiva, se evidenciaron acciones concretas de una estrategia que tuvo como objetivos -en la legislatura del primer semestre de 2023- la redefinición del sistema político y económico de Colombia. Las reformas que impulsa el gobierno Petro pretenden revisar la democracia representativa y reforzar las competencias y funciones del Estado en la prestación de servicios públicos, para lo cual aumenta y crea nuevos impuestos, redistribuye competencias, reasigna presupuesto y se toma empresas privadas involucradas en el manejo de contribuciones, tasas impositivas y tarifas. La columna vertebral de los medios diseñados para alcanzar tales objetivos está en la propuesta de Plan Nacional de Desarrollo (PND) *Colombia, potencia mundial de la vida*, que fue presentado a comienzos de febrero de 2023 y proyecta una inversión de 1.154 billones de pesos hasta el año 2026 (Gutiérrez, 19 de febrero de 2023).

Adicionalmente, es menester analizar a fondo, en el texto del PND, la solicitud de investir al Presidente con facultades extraordinarias, las cuales le otorgarían competencias para que, mediante decretos con fuerza de ley, pueda:

Modificar en su totalidad la rama ejecutiva, las entidades descentralizadas, los fondos cuenta con o sin personería jurídica, el presupuesto general, redefinir y crear subsidios y la forma de distribuirlos; capitalizar empresas, modificar la contratación pública, abrir criterios “especiales” para inversión extranjera directa, “regular” usos de la coca, la marihuana y otras sustancias psicoactivas (Gutiérrez, 19 de febrero de 2023, párr. 6).

No obstante, la viabilidad de que Petro hubiese adquirido tales facultades extraordinarias dependía de su aprobación por el Congreso mediante mayoría absoluta y, posteriormente, de que la Corte Constitucional hubiese declarado la constitucionalidad de las trece facultades solicitadas a la luz de evaluar su necesidad, conveniencia, precisión y su carácter *pro tempore* (Gutiérrez, 19 de febrero de 2023).

Con frecuencia, Petro articula lapidariamente: ordeno, yo ordeno, le ordeno. Como a todo caudillo de corte cesarista, le gusta dar órdenes desde su pedestal omnipotente. Por ello, su primera orden, luego de posesionarse como presidente, fue: “ordeno a la casa Militar traer la espada de Bolívar” (*El Colombiano*, 7 de agosto de 2022, párr. 2). Él emite esta orden y la otra: ordena la intervención de la CREG, ordena que la fuerza pública no intervenga para dispersar o contener los disturbios en Los Pozos, Caquetá, ordena que no se suba el precio de los peajes y sigue ordenando, porque se siente realizado dando órdenes.

En tal sentido, Petro, cumpliendo al pie de la letra el libreto populista y poniendo en escena su rol mesiánico, cuyo mensaje está plagado de mentiras y utopías que se entremezclan entre contradicciones y confusiones, como consecuencia de anuncios y promesas que no se concretan, le da rienda suelta a su obsesión de acabar con lo existente, por el simple hecho de que viene del pasado oligárquico. Por tanto, está convencido de que debe echar a los mercaderes del templo y redimir al ‘pueblo’ colombiano, arrasar con ese viejo mundo oprobioso, a fin de crear uno nuevo, pero sobre el que él no tiene ninguna claridad de cómo deberá ser (Ospina, 22 de febrero de 2023).

Por tal motivo, se ha prohibido la reelección del presidente durante muchas etapas de la historia republicana de los Estados latinoamericanos. Desde esta perspectiva, la emergencia recurrente de los liderazgos populistas ha puesto de manifiesto que los procesos legales o institucionales tienen poca importancia, lo que se traduce en una baja valoración de las instituciones y las leyes, por lo cual se relativiza su respeto o se incumplen. Además, la división de poderes es superflua y no tiene bases firmes en América Latina. Esta noción de política está relacionada con una democracia delegativa (O'Donnell, 1992) y, por ello, el líder populista termina ejerciendo poderes excepcionales (como las leyes habilitantes o los decretos ley derivados de los estados de excepción) cuando ejerce la presidencia. De hecho, en la región se han producido, desde el año 2000, varias reformas constitucionales que permiten la reelección; es decir, existen 14 constituciones que permiten la reelección: siete de forma inmediata y siete con alternancia (Cárdenas, 2014).

Políticas sociales como políticas simbólicas

El significado de las políticas sociales simbólicas radica en que tales medidas están dirigidas a determinados sectores desfavorecidos o subalternos y su objetivo apunta al fortalecimiento de estructuras clientelistas que puedan garantizar la lealtad de tales grupos sociales al líder populista. Di Tella define el estado de ánimo y las expectativas que producen las políticas sociales simbólicas en los grupos sociales -que logra movilizar el presidente populista a través del anuncio de medidas para cumplir sus promesas de campaña- como “la revolución de las aspiraciones” (1965, p. 398). La formulación e implementación de políticas simbólicas de carácter social implica una fuerte intervención del Estado en el campo económico, a fin, por un lado, de luchar en contra de los efectos más graves de crisis sociales y económicas; y por otro, ejecutar una redistribución del ingreso. Así entonces, se pueden impulsar reformas a la seguridad social en materia de salud o pensiones, crear programas asistencialistas sin que esté asegurada en el tiempo su sostenibilidad, aumentar desproporcionadamente los salarios, impulsar proyectos de modernización que pueden estar orientados al mercado o al Estado, cuyas consecuencias pueden ser la apertura de los mercados o la imposición de medidas proteccionistas para reducir o excluir la competencia internacional. Se pueden adoptar, además, programas que busquen transformar la estructura productiva a través políticas de transición energética (descarbonización) o de industrialización para cambiar la matriz exportadora y reducir la reprimarización; las políticas macroeconómicas pueden ser permisivas o disciplinadas desde el punto de vista fiscal, así como también progresivas en su efecto redistributivo general (Mackinon y Petrone, 1999; Roberts, 1999).

En tal sentido, los líderes populistas -al llegar al poder- anuncian e intentan poner en marcha ambiciosos programas económicos, a través de los cuales pretenden redistribuir el ingreso, crear fuentes de empleo, promover el crecimiento económico y cerrar las brechas sociales. Con base en las experiencias populistas en la historia de Latinoamérica, Dornbusch y Edwards (1992) identifican cuatro fases de la economía populista. En la primera fase, se busca elevar la producción,

los salarios y el empleo, y mediante controles macroeconómicos se intenta que la inflación no sea un problema y las importaciones permitan que no haya escasez de bienes para el consumo. En la segunda fase, se crean cuellos de botella en la economía, producto de la expansión de la demanda de bienes nacionales y una creciente escasez de divisas. Lo anterior hace necesario la corrección de precios y la devaluación, el control de cambios o el proteccionismo. La inflación sigue en aumento, pero el nivel de los salarios se mantiene, mientras que el déficit público aumenta como resultado de la forma exagerada en que se otorgan subsidios para paliar la crisis. En la tercera fase, la escasez de bienes de consumo es notoria y va en aumento, lo cual va acompañado de una aceleración de la inflación. El control de cambios agrava la escasez de divisas y se acrecienta la fuga de capitales. Además, el déficit fiscal se dispara debido a la caída del recaudo tributario y los subsidios excesivos. En un intento de paliar la crisis, el gobierno reduce los subsidios, los salarios pierden poder adquisitivo, con lo cual se desata una crisis económica, política y social que puede terminar en explosiones sociales, crisis humanitarias o dictaduras. La cuarta fase se caracteriza por la llegada de un nuevo gobierno, el cual intenta superar la crisis a través de un enfoque ortodoxo, pero la recuperación es muy compleja y dolorosa debido al conjunto de factores que hicieron colapsar la economía nacional y el sistema político y condujo a la sociedad al fondo del abismo.

Por ejemplo, el régimen populista que instauró Hugo Chávez desde 1999 cumplió casi literalmente con las tres primeras fases. En consonancia con ello, formuló e implementó sus programas sociales y de intervención económica denominados *misiones* que fueron financiados con el 40 por ciento de los ingresos del *boom* de los precios del petróleo de la fiesta de los *commodities*, entre los años 2000 y 2013. Fueron, en principio, programas de intervención social enfocados a erradicar los problemas más importantes que enfrentan los sectores más desfavorecidos de la sociedad. La Misión Mercal fue un programa que tuvo como propósito sacar a un sector amplio de la población de la extrema pobreza a través de la venta de productos alimenticios y de primera necesidad a precios subsidiados. Las misiones Robinson I y II, la Misión Sucre y la Misión Ribas fueron programas que buscaban

facilitar el acceso a la educación. Por ejemplo, la Misión Robinson I constituyó una campaña de alfabetización, tomando como modelo el programa cubano de alfabetización *Yo, sí puedo*, mientras que la Robinson II es la segunda parte del programa y fue diseñada para ayudar a los adultos que no habían terminado el sexto grado. En lo que concierne a la Misión Ribas, dicho programa tuvo como propósito ayudar a la población adulta a obtener el bachillerato. El programa se diferenció de los otros por ser dirigido por el Ministerio de Energía y Minas y la empresa petrolera estatal (PdVSA), a fin de destacar la función social de la misma. La Misión Sucre fue un plan que buscó permitir el acceso de los bachilleres a la educación superior. Un componente importante de esa misión fue la municipalización de la educación superior, la cual se caracterizó por facilitar los estudios en los lugares donde vivían los alumnos y que ellos pudiesen seleccionar carreras acordes con las necesidades del país y de la región (Riis, 2007).

En lo que se refiere a la política social de salud, la misión Barrio Adentro propuso solucionar las principales necesidades sociales y de salud. Se basó en el concepto de salud integral; es decir, la salud fue relacionada con la economía social, la cultura, el deporte, el ambiente, la educación y la seguridad alimentaria. En tal sentido, se priorizaron la organización comunitaria y la presencia de los médicos que vivían en y con las comunidades (Riis, 2007).

Como política simbólica, Chávez también fomentó la creación de cooperativas a través de la Misión Vuelvan Caras, un programa mediante el cual se quiso enseñar a cientos de miles de personas cómo manejar un negocio y la contabilidad para que establecieran sus cooperativas. Tal misión tuvo como propósito reducir los niveles de desempleo en el país y, supuestamente, impulsar un modelo de desarrollo endógeno en Venezuela, el cual no tuviese que depender tanto de la inversión extranjera. Otro elemento clave de las cooperativas fue que pudiesen responder mejor a las necesidades de las personas con relación a las empresas capitalistas. Por último, la Misión Madres del Barrio fue un programa diseñado para que las amas de casa que vivían en condiciones precarias pudiesen salir de la extrema pobreza a través del trabajo comunitario y una asignación económica (Riis, 2007).

En suma, todas las políticas simbólicas de Chávez tuvieron un carácter asistencialista, nunca tuvieron una sostenibilidad en el tiempo más allá del momento cuando mermaron los grandes recursos provenientes de las exportaciones de petróleo debido a la baja de precios en el mercado mundial. Dichos ingresos le permitieron al régimen financiar todos los subsidios que otorgó, a fin de recrear permanentemente el carisma del líder y mantener una clientela cautiva que le permitiera reelegirse en varias ocasiones y llevar a cabo las transformaciones al modelo de Estado mediante reformas constitucionales y facultades extraordinarias (leyes habilitantes), con miras a perpetuarse en el poder e imponer una deriva autoritaria. Así mismo, transformó el modelo económico, en cuyo proceso desindustrializó el país y destruyó todos los pilares de la economía de mercado, con lo cual hundió a la economía venezolana en la peor crisis de su historia y sumió a la sociedad en una crisis humanitaria transfronteriza sin precedentes. En fin, las políticas simbólicas sociales producen la dilapidación de los recursos económicos de toda sociedad y las conducen a un escenario de miseria generalizada en nombre de la igualdad, la inclusión, la democratización de la economía y la justicia social.

Con este telón de fondo, Gustavo Petro viene esgrimiendo en sus discursos antiguas posturas acerca de la desigualdad en Colombia, tal como lo señalamos anteriormente, con un enemigo interno que le impide llevar a la práctica su prometido cambio en materia social. Teniendo como escenario la ya citada concentración indígena en Caldon, exclamó en su discurso:

Y cuando planteamos la reforma pensional [...] van apareciendo quienes dicen que no, que cómo se les ocurre; que una reforma pensional de ese nivel es la expropiación del ahorro de los que cotizan en los fondos privados de pensiones. Y se les olvida decir que esas cotizaciones ya han sido expropiadas en parte por los dos banqueros más ricos de Colombia. Pero ahí no hay prensa, ahí sí no hay escándalo, ahí sí no hay pedagogía para explicar por qué, de manera masiva, ¿y por qué? Porque esos medios de comunicación les pertenecen a los banqueros más ricos de Colombia (Vladdo, 18 de octubre de 2022, párr. 7).

Lo cierto es que este tipo de diatribas retóricas solo sirven para ahondar el clivaje social, el antipluralismo y el resentimiento, recursos que le aportaron apoyos a Petro como candidato, pero que son inaceptables en su ejercicio como presidente. Lo único que puede lograr por este camino es profundizar la fractura dicotómica ente pueblo y oligarquía, entre buenos y malos. Su tarea no debería ser otra sino la de impulsar la unidad de la Nación (Vladdo, 18 de octubre de 2022).

Cada vez con mayor frecuencia, Petro y algunos de sus ministros o viceministros proponen acabar con esto y aquello. En otras palabras, hablan más de destrucción que de cambio. Los objetivos de esa pasión destructora pero, según ellos, *creadora*, son: las EPS; el ahorro que millones de trabajadores hemos hecho con mucho esfuerzo, por décadas, en un fondo de pensiones; la exploración en busca de petróleo y de gas; y la línea de metro elevado de Bogotá (Vargas, 26 de noviembre de 2022). Destruir no es cambiar. Únicamente se puede cambiar construyendo sobre lo existente, a partir de reconocer aquello que ha servido y sigue siendo útil y provechoso. Por eso:

¿Con qué van a reemplazar todo lo que van a barrer de la faz de la Tierra? La propuesta del nuevo sistema de salud es un esbozo vago y enredado, con un peso enorme en el sector público, como si la experiencia de décadas del Instituto de Seguro Social²² (ISS) y hospitales públicos no hubiese sido catastrófica en ineficiencia y corrupción. Igual pasa con la reforma pensional, aunque en este caso, expropiar el ahorro de millones de trabajadores para gastarlo en una oscura repartija de plata, a más de inconstitucional, raya en lo criminal (Vargas, 26 de noviembre de 2022, párr. 3).

Por lo que se refiere a la reforma de salud, Gustavo Petro y la exministra de Salud, Carolina Corcho, han sostenido que el sistema tiene graves problemas de inclusión. Sin embargo, una reciente publicación del grupo editorial de *The Economist* los desmiente:

22 Fue una entidad pública del Estado colombiano creada el 26 de diciembre de 1946 que se encargó de la seguridad social, pero fundamentalmente de los empleos formales del sector privado. Fue liquidado entre 1990 y 1991. La Ley 100 de 1993 introdujo el régimen actual de salud, el cual pasó del 47% al 95% de cobertura de la población.

Según su Índice de Inclusión en Salud, de 40 países analizados, Colombia ocupa el puesto 6, uno de los mejores. En otro indicador similar hecho por la firma británica Haleon, Colombia ocupa el puesto 21, muy por encima de los peores. Eso se debe a la criticada Ley 100, que, a pesar de sus defectos, logró aumentar el cubrimiento: antes de dicha ley, menos de la mitad de la población contaba con un sistema de seguridad en salud; hoy es más del 95% (Vargas, 12 de noviembre de 2022, párr. 5).

Sin embargo, no se pueden desconocer muchas deficiencias de calidad que afectan al sistema, el cual tiene, además, problemas financieros no superados y grandes desequilibrios entre las ciudades, con mejor calidad, y las zonas rurales, donde la calidad tiende a ser muy baja. Evidentemente es necesario mejorar el sistema en muchos aspectos, pero lo que no se puede aceptar es su destrucción sin una evaluación razonable (Vargas, 12 de noviembre de 2022).

Se ha advertido, por tanto, que la reforma a la salud que presentó la exministra Corcho buscaba acabar de un tajo las EPS y, de esta manera, el régimen de aseguramiento, que hoy cubre al 98 por ciento de los colombianos. Si se hubiese aprobado al pie de la letra dicho proyecto, hubiese acabado con la gestión del riesgo en lo financiero y operativo; con el control del gasto y su racionalidad; y con las redes potentes y extendidas de servicios que hoy existen. Además, tal como estaba concebida la reforma que propuso el Gobierno le hubiese arrebatado a cada colombiano el derecho a escoger y vincularse a la aseguradora de salud que quisiera, a la que le prestara el mejor servicio. Igualmente, le apuntaba a acabar con la medicina prepagada, los planes complementarios y los copagos, con lo cual una de sus consecuencias también hubiese sido que el sistema dejara de recibir más de 1,5 billones de pesos al año. Así mismo, se ha rechazado en forma vehemente la estatización absoluta del sistema y de los servicios de salud, a fin de evitar el retorno del mal recordado ISS que se convirtió en un paradigma de la burocracia, la ineficiencia, el clientelismo y la corrupción. Igualmente, sería catastrófico que alcaldes y gobernadores, según el texto inicial del proyecto, pasaran a manejar los recursos de la salud, con lo cual asumirían competencias para la contratación de redes, la compra de medicamentos y el trámite de cuentas de cobro; la consecuencia

sería, entonces, la captura política y personal de la población, hecho que convertiría inexorablemente a la salud en un instrumento de control electoral (Vargas Lleras, 5 de marzo de 2023).

En este orden de ideas, el expresidente del Congreso de República, Roy Barreras, quien es parte de Pacto Histórico -alianza política que llevó a Petro a la Presidencia-, definió el perfil de la exministra de Salud e hizo una advertencia preocupante si se hubiera aprobado la reforma tal como fue presentada inicialmente:

La ministra Corcho, que es una ministra ideologizada, tiene, desafortunadamente, una característica, que no es buena y no es justa en ningún ministro, y es la arrogancia. Ella rompe el diálogo, impone sus decisiones, no escucha ni siquiera a sus pares en el gabinete, no escucha a los gremios y los descalifica y alimenta una especie de reforma revanchista contra lo que llaman la oligarquía. Yo pregunto: ¿tienen derecho o no las señoras a escoger su ginecólogo, o el pediatra de sus hijos? Pues aquí no, acá es el que imponga el Estado. Entonces a mí me parece que ese sistema generaría una crisis de la salud pública inmediata (Torres y García, 20 de febrero de 2023, párr. 14).

En otra polémica declaración, Barrera continuó con sus advertencias:

Si se aprobara la propuesta de la ministra Corcho, el próximo domingo tendríamos una crisis de salud pública inmanejable. Porque usted no puede destruir un sistema sin haber construido el otro. Tiene que haber un capítulo de transición de esa ley; 48 de los 50 millones de colombianos hoy están afiliados a las EPS [Entidades Promotoras de Salud]. Yo propuse hace siete años, y está escrito en la Ley Estatutaria en Salud, de la que soy autor, que las EPS deberían desaparecer y habría que acabar la integración vertical y la posición dominante. Sigo pensándolo (Torrado, 23 de febrero de 2023, párr. 12).

Y, a renglón seguido, afirmó:

Pero eso no significa que destruyamos el sistema de auditorías, de información en línea, de control de calidad, de experiencia en

la administración de redes. Las EPS hacen mucho más que prestar el servicio. Creo que hay que prohibirles que lo presten, porque no pueden ser juez y parte, pero tienen que transformarse en administradores de régimen de beneficios o en gestores de la administración para no desperdiciar 30 años de experiencia. Ese es mi único punto de diferencia con la ministra, una transición que evite el colapso del sistema y una crisis de salud pública (Torrado, 23 de febrero de 2023, párr. 13).

No solo generó incertidumbre el debate sobre los cambios radicales que pudo producir la reforma a la salud de la exministra Corcho, sino que también existe mucha confusión sobre el costo que puede acarrear una reforma que se apruebe. Inicialmente, los ministros de Hacienda, Agricultura, Educación y el director de Planeación concibieron, a finales de 2022, que su costo -durante el Gobierno Petro- podría ascender a 90 billones de pesos. En contraste con esta cifra inicial, el exministro de Hacienda, José Antonio Ocampo, expresó más adelante -en enero de 2023- que el costo de la reforma a la salud sería de 30 billones de pesos en un comunicado oficial. No obstante, el director de la Administradora del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), Félix León Martínez, afirmó a comienzos de marzo de 2023 que el costo neto de la reforma a la salud durante los tres próximos años será de alrededor de tres billones de pesos, pero añadió que para los próximos diez años el costo total de la reforma de la salud sería de 118 billones de pesos. En conclusión, el gobierno Petro con sus improvisaciones y falta de coordinación no tiene claridad sobre los costos que podría acarrear la controvertida reforma a la salud y, por tanto, envía señales contradictorias y desconcertantes a la opinión pública (Restrepo, 10 de marzo de 2023).

Para ilustrar los excesos en el gasto social sin tener en cuenta la regla fiscal:

Los anglosajones tienen un dicho que comienza a tener sentido en Colombia: “Lanzar dinero desde un helicóptero”. Con ello se expresa un método de gestión pública que consiste en distribuir febrilmente dinero sin tener preparadas las más mínimas estructuras para que funcione. Es una metáfora que refleja el populismo al vuelo (Restrepo, 23 de diciembre de 2022, párr. 1).



Sigamos con otra de las promesas bandera de Gustavo Petro cuando era candidato presidencial y señalaba que era necesario reformar el sistema pensional para lograr la cobertura universal, con el propósito de darles medio salario mínimo –500.000 pesos mensuales– a 3.000.000 de adultos mayores. Parte del hecho de que, de los 6.000.000 de adultos mayores que tiene Colombia, apenas 1.700.000 están pensionados con al menos un salario mínimo, es decir, 1.500.000 ancianos reciben beneficios económicos periódicos (BEPS). Sin embargo, los aproximadamente 3.000.000 de adultos mayores no reciben nada o tienen 80.000 pesos mensuales, suma que les suministra el programa de Colombia Mayor, a cargo del Departamento Administrativo de Prosperidad Social (DPS), cuyo valor anual es de 1,6 billones de pesos. Con la reforma pensional de un sistema de pilares que pretende, Petro busca que Colpensiones sufrague 500.000 pesos mensuales a 3.000.000 de adultos mayores para lograr la universalidad del sistema, o sea, busca financiar tal subsidio al obligar que parte de los recursos que hoy llegan a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) pasen a Colpensiones. Según las estimaciones que se hacen, pagarles 500.000 pesos mensuales a 3.000.000 de adultos mayores costaría 18 billones de pesos cada año. En otras, palabras casi la totalidad de los ingresos de su reforma tributaria (*Cambio*, 14 de septiembre de 2022)

Continuemos con el festín de lanzar dinero desde el helicóptero. Petro conjuró el paro anunciado por los motociclistas, quienes amenazaron con paralizar el país, con la dádiva que notificó el exministro de Transporte, Guillermo Reyes, al comprometerse, con cargo al presupuesto nacional, a asumir el 50 por ciento de las primas del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) para ciertos vehículos; es decir, subsidiar la mitad de su valor para motos de bajo cilindraje, autos de negocios, taxis, microbuses urbanos y servicio público urbano intermunicipal, lo cual significa que el Estado asume los costos de 2 billones de pesos que representan el 10 por ciento del total de lo que se busca recaudar con la nueva reforma tributaria. A lo anterior se suma el publicitado anuncio de Petro respecto al pago de un millón de pesos por mes a 100.000 jóvenes, a los que se agregarían los que salgan excarcelados de la primera línea, el contingente de gestores de paz. Será que el presidente Petro quiere comenzar desde ya a

construir los cimientos de lo sería su versión de los colectivos bolivarianos del chavismo o de los comités de defensa de la revolución cubana (CDR), grupos de milicias o de paramilitares que son utilizados por estos regímenes dictatoriales como punta de lanza para intimidar y reprimir a la oposición. Tal ocurrencia de Petro tendría un costo anual de 1,2 billones de pesos, cifra que se agrega a la creciente lista de gastos que se supone podrán financiarse con el recaudo de la reforma tributaria (Restrepo, 23 de diciembre de 2022).

Una de las últimas perlas se refiere a la respuesta que el Gobierno dio al último informe sobre extensión de cultivos ilícitos más allá de las 200.000 hectáreas, al anunciar el diseño de un programa encaminado a que los cocaleros “le devolvieran las tierras a la selva” (Restrepo, 17 de febrero de 2023, párr. 2). Por tanto:

[Manifestó] que estaban pensando en dar un subsidio a quienes abandonaran los cultivos ilícitos de entre 2.000.000 de pesos y 4.000.000 millones de pesos por hectárea/mes. Si tomamos el punto de referencia más bajo de esta propuesta (2.000.000 de pesos por hectárea/mes), y considerando que hay cerca de 200.000 hectáreas dedicadas a este cultivo, ello significaría un costo anual de 5 billones de pesos. No se conoce si el presupuesto nacional dispone de esta suma (Restrepo, 17 de febrero de 2023, párr. 2).

Así como van las cuentas, no hay presupuesto nacional que alcance ni reforma tributaria que sirva. Aunado a lo anterior, la ministra de Trabajo, Gloria Inés Ramírez, anunció que en la reforma pensional las mujeres deben tener una remuneración por su trabajo del cuidado, en los siguientes términos: “estamos trabajando para que se incluya un reconocimiento a las mujeres por cada hijo criado, por lo menos un año por cada uno” (*El Espectador*, 8 de marzo de 2023, párr. 2). El subsidio, según la Ministra, será válido hasta por tres hijos sin importar cuántos sean, es decir, será de hasta tres años. En otras palabras, aumenta la cuenta incontrolada del festín de subsidios.

Ahora bien, Petro ha propuesto cambios que son necesarios para el país. Por ejemplo, se puede estar de acuerdo con él cuando plantea la necesidad de transformar la estructura productiva del país. De allí que en el congreso de la ANDI frente a los industriales señaló:

No existe una política industrial en Colombia desde hace décadas. [...] Si se quiere industrializar a Colombia hay que modernizar el campo. [...] Esto comienza con una reforma agraria. Porque la primera actividad productiva es la agricultura. Si no hay una producción agraria eficaz, el proceso subsiguiente de construcción de la industria se puede frenar (Oquendo, 12 de agosto de 2022, párr. 2).

Sin embargo, las dudas y diferencias sobre una política de industrialización se dan en el cómo, porque le atribuye al Estado un papel demasiado protagónico. Por ello, les manifestó a los industriales en el marco de su congreso en Cartagena: “que dejemos de tener esa matriz exportadora que solo tiene carbón y petróleo, para eso hay que montar un centro planificador. Para eso es que es la reforma tributaria y para eso hay que hacer la reforma agraria” (Oquendo, 12 de agosto de 2022, párr. 4). A lo que añadió:

Si al libre mercado lo dejamos actuar en Colombia nos va llevando solamente a sacar petróleo y narcotráfico. Y nos va a acabando a los paperos, a los paperos. [...] El Estado es el que puede reconducir la industrialización. ¿Por qué no lo intentamos? (Oquendo, 12 de agosto de 2022, párr. 5).

Pues bien, las decisiones de controlar los precios y de transferir recursos públicos a los particulares en forma de subsidios acarrearán una gran responsabilidad, debido a las consecuencias que puedan tener en la estabilidad del mercado y las finanzas públicas. Por lo que se refiere al control de precios, dicha política puede desestimular la inversión, con lo cual afecta la cantidad de bienes que circulan en el mercado y disminuye su calidad. Este tipo de intervención no tiene en cuenta el costo real de todo el proceso productivo en su conjunto. Respecto a los subsidios, lo más grave es concederlos sin tener los recursos públicos para costearlos, con lo que se traslada el problema financiero al sector productivo, medida que tiene repercusiones negativas para la estabilidad de toda economía nacional. En otras palabras, la economía populista toma forma en regulaciones que desincentivan la inversión y la producción, así como también en los excesivos subsidios, cuyos costos terminan pagando los contribuyentes (Meléndez, 30 de enero

de 2023). Por tanto, uno de los grandes riesgos de las políticas sociales simbólicas de un gobierno populista es el abuso de los subsidios para crear estímulos y apoyos clientelares entre sus seguidores, con el propósito de recrear el carisma y el halo mesiánico del líder, a fin de intentar perpetuarse en el poder. Uno de los peores casos contemporáneos es la situación por la que viene atravesando Argentina, debido a que el gasto público está desbordado por los subsidios, los cuales son financiados por el banco central, cuyas consecuencias ha sido la desaparición de la cultura del trabajo, el aumento de la inflación aproximadamente al 100 por ciento anual, fenómeno negativo que ha venido causando una devaluación alarmante del peso argentino. ¡Ay, Colombia, ojalá no nos contagiemos del mismo mal! (Caballero, 27 de enero de 2023).

Adicionalmente, existe una duda muy grande sobre cuáles serán las fuentes de financiamiento de las políticas sociales que prometió Petro en su campaña, porque el horizonte económico del país no es alentador. En el ámbito internacional, la estanflación es un fenómeno generalizado, ya que la pandemia condujo a una caída del 15 al 20 por ciento en el PIB de los países industrializados, y estos respondieron con un aumento del crédito y el gasto público equivalente al 27 por ciento del PIB. Por tanto, el resultado natural fue la inflación, que se agravó por la guerra en Ucrania y el cierre continuado de China debido a su política de COVID cero. No obstante, el alza de las tasas de interés para frenar la inflación combinada con la escasez de suministros, están frenando la economía global y para 2022-2024 el FMI proyecta el crecimiento más lento desde comienzos del siglo (Gómez, 23 de octubre de 2022).

En lo que concierne a Colombia, la inflación llegó a finales de 2022 a 13,12 por ciento y el Banco de la República, siendo optimista, proyecta un crecimiento cercano a cero por ciento para 2023. Este escenario sombrío de las perspectivas de la economía nacional de cara a 2023 pone a las autoridades económicas en el dilema de escoger entre carestía y desempleo, entre el alza continuada de los precios y la pérdida masiva de puestos de trabajo. De allí que no podrá haber una disminución del índice de miseria macroeconómica o de la suma de las tasas de desempleo e inflación. En otras palabras, el bienestar promedio de

la población colombiana no crecerá en el futuro cercano y lo mejor que puede pasar es que no siga retrocediendo (Gómez, 23 de octubre de 2022).

Petro enarbola permanentemente su bandera de la lucha contra el hambre en los hogares humildes, pero las proyecciones económicas y del desempleo bosquejan un horizonte muy pesimista. En consecuencia, si la tasa de desempleo comienza a crecer desmesuradamente, habrá menos personas laborando y se traducirá en una reducción de los ingresos que impactará a los hogares más pobres debido al aumento de los precios de sus necesidades básicas. El cambio, por tanto, que ha prometido el Gobierno significará un cambio para empeorar. De otra parte, los empresarios -micro, pequeños, medianos y grandes- también se están viendo afectados, a tal punto que ya están frenando la contratación de nuevos empleados. Incluso muchos, al despuntar 2023, han procedido a despedir personal porque las cuentas no les dan. No solo los afecta la inflación en sus materias primas, sino que a esta deben sumarle la disparada de los costos laborales y el aumento de los impuestos como producto de la reforma tributaria (Vargas, 11 de febrero de 2023). Mientras tanto, de cara a este escenario, el Presidente anuncia que “se buscará reducir la jornada laboral, propiciar el pago de horas extras después de las seis de la tarde y fines de semana y la formalización del empleo en el país” (*Colprensa*, 14 de febrero de 2023, párr. 2).

Con relación a lo anterior, advierte la voz experta de Marcela Eslava, decana de Economía de la Universidad de los Andes:

También tiene que ser clara la creación de capacidades de crecimiento sólido al futuro y ahí *las reformas serán fundamentales, en especial la laboral*, para generar las condiciones desde las que el sector privado se fortalezca y siga siendo fuente de generación de ingresos y crecimiento. Me parece particularmente sensible que en la laboral estemos importando dilemas del mundo desarrollado y muy preocupados en la formalidad, pero no estamos pensando en los informales y los costos de la generación de empleo (*Cambio*, 5 de febrero de 2023, párr. 21, énfasis en el original).

Ante todo, la reforma laboral que presentó el gobierno de Gustavo Petro no tiene en cuenta las grandes transformaciones sociológicas que han producido, en las estructuras productivas contemporáneas, las rupturas tecnológicas digitales y las redes computacionales, porque el mercado laboral en la sociedad de la información y del conocimiento se fundamenta:

En la especialización, el trabajo remoto, la libertad de movilidad, la mezcla de trabajo y emprendimiento, la flexibilidad en el horario de trabajo, el autoempleo, el empleo independiente y la intensidad en el uso de la tecnología. Estas características son el futuro del mundo del trabajo y son las que mejor se adaptan a la cultura individualista de la juventud contemporánea (Silva, 27 de marzo de 2023, párr. 6).

Además, para colmo de males, la reforma que presentó la ministra del trabajo, Gloria Inés Ramírez, es un viaje al pasado, está destinada a su clientela tradicional, es decir, a los grupos sindicales de donde ella proviene. Así mismo, es una reforma que está hecha para un tipo de sistema productivo que ya no existe ni siquiera en los países industrializados, el cual nunca ha existido en un país periférico como el nuestro debido a que nunca hemos alcanzado los niveles de industrialización de los países centrales, cuya inserción al mercado internacional sigue estando basada en las exportaciones de materias primas y, por tanto, es:

Una reforma laboral que va totalmente en contravía de esas tendencias globales. Está inspirada en las conquistas sindicales de los albores de la industrialización. Las rigideces que impondría la nueva reforma laboral solo favorecen una pequeña porción de los actualmente empleados y a los sindicalizados. Es una reforma para la nostalgia dado que la tasa de sindicalización en Colombia es del 5 por ciento y en todo el mundo está disminuyendo (Silva, 27 de marzo de 2023, párr. 7)".

En fin, malos augurios para el país y una gran encrucijada para un presidente que ilusionó a tanta gente, cuya prioridad es aumentar el gasto social a niveles que desbordan la capacidad financiera del Estado y la sociedad colombianos, con el único propósito de intentar




cumplir el programa con el que sedujo a gran parte de su electorado. No obstante, Petro heredó un déficit insostenible con la regla fiscal, una deuda externa creciente y, por si fuese poco, un dólar y las tasas de interés para Colombia que están disparadas por las nubes. En efecto, se vislumbra un horizonte incierto y desesperanzador para un gobierno que se propuso tareas titánicas, tales como desmontar el modelo de desarrollo interno, cambiar la estrategia de inserción internacional, reducir la desigualdad y buscar la paz total en medio de un panorama económico internacional y nacional poco prometedor, en cuyo contexto Colombia tiene poco margen de maniobra (Gómez, 23 de octubre de 2022).



Capítulo 3

**De la paz con legalidad
de Duque hasta la paz
total de Petro: bases
jurídicas previas para la
paz en Colombia**



Marcos políticos y jurídicos para el Acuerdo de Paz durante el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos

El gobierno de Juan Manuel Santos vislumbró de forma temprana que su principal interés político recaía en las negociaciones de paz con los actores armados insurgentes que habían participado en las hostilidades por más de seis décadas en territorio colombiano. En su discurso de posesión, Santos fue enfático al sostener “Yo aspiro, durante mi gobierno, a sembrar las bases de una verdadera reconciliación entre los colombianos. Es posible tener una Colombia en paz, una Colombia sin guerrilla, ¡y lo vamos a demostrar!” (Presidencia de la República, 7 de agosto de 2010, párr. 107).

En esa línea, el expresidente Santos comenzaba a sentar las bases políticas para proyectar los procesos de negociación y la firma de un posible acuerdo de paz. Además, tanto en su discurso de posesión como en distintos escenarios, enunció con preocupación la extensión en el tiempo del conflicto armado interno y los errores cometidos en otros procesos en aras de lograr apoyo social para su objetivo de paz, cuando afirmó “tenemos que asimilar la lección del pasado y aprender de los errores cometidos en esta brega por superar una confrontación que

hace demasiado tiempo nos desgarran" (Presidencia de la República, 7 de agosto de 2010, párr. 109).

En ese contexto, el Gobierno comenzó a proyectar un gran despliegue político de la denominada 'diplomacia para la paz'. Tal y como lo sostienen Sánchez y Campos (2019), 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. Así pues, el interés por una solución negociada del conflicto armado interno y la consecuente búsqueda de la paz influyeron constantemente en la agenda de política exterior colombiana (PEC) (Pastrana y Vera, 2015).

En consecuencia, el Gobierno desplegó una política abierta, caracterizada por una diversificación geográfica y temática, con una estrategia robusta y pluralista de diplomacia económica (Ramírez, 2011; Ardila, 2011; Borda, 2011; Pastrana y Vera, 2012a) y la implementación de instrumentos para la inserción internacional, además de la gradual 'desecuritización', entendida como debilitamiento del énfasis rígido en la seguridad nacional privilegiado tradicionalmente en Colombia (Pastrana y Vera, 2012a).

La diplomacia para la paz proyectada por el expresidente Santos tuvo importantes impactos positivos para la imagen de Colombia y del Ejecutivo en el exterior. Desde el inicio de las negociaciones, Santos mantuvo su estrategia internacional con prudencia y de esta manera logró repeler contradicciones y la oposición del discurso público. La estrategia que empleó para involucrar a distintos actores internacionales fue cautelosa, dirigida y basada en una imagen de autosuficiencia. Entonces, la proyección de Santos como 'mensajero de paz' y del Estado colombiano como un país en proceso de construcción de paz resultó en una mejora de las relaciones internacionales con Europa, ya que Colombia fue vista como un país en transición, lo que también resultó favorable para Europa, pues se benefició de este mejoramiento porque pudo legitimar su compromiso económico con un país 'pacífico', sin problemas, y proponerse como un aliado en el largo proceso de reconstrucción colombiano (Dießelmann y Hetzer, 2016).



Seguidamente, en el marco de la estrategia diplomacia para la paz, el expresidente Santos impulsó en el Congreso de la República la aprobación de la Ley 1448 de 2011, intitulada *Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras*, la cual instituyó un reconocimiento estatal a todas las víctimas del conflicto armado en Colombia. Por primera vez en el país, se diseñaba toda una institucionalidad para la reparación a las víctimas y que intentaba modular a los estándares internacionales de reparación integral esgrimidos por el sistema de Naciones Unidas e institucionalizado a través del *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, elaborado por la Comisión de Derechos Humanos del Sistema de Naciones Unidas durante el 61º período de sesiones.

Así y en el marco de la diplomacia para la paz, Santos firmó y sancionó la mencionada Ley en una visita oficial del secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, quien a su vez expresó que la firma e implementación de la ley era un “importante paso hacia la paz y la reconciliación, la justicia y la estabilidad” (CEPAL, 15 de junio de 2011, párr. 4), lo que contribuiría a generar un referente de reconciliación importante para el mundo.

Al respecto, organizaciones de la sociedad civil que representan demandas e intereses de algunas agrupaciones de víctimas afirmaron que:

Si bien la ley de atención y reparación a las víctimas supera debates que polarizaron la discusión en la época del gobierno Uribe, se advierten limitaciones en la búsqueda y reconocimiento de la verdad, y retos como el impacto fiscal y la inversión que el Estado deberá hacer en reparaciones (Uprimny y Sánchez, 14 de agosto de 2011, párr. 6).

Por tanto, ya se vislumbraban importantes retos para la implementación de las disposiciones contenidas en las medidas de reparación diseñadas. Actualmente, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, en su noveno informe evidencia la falta de financiación para algunos programas derivados de la ley en cuanto a procesos de indemnización y rehabilitación. Además,

señalan los retos sobre las continuas violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario que genera la persistencia del conflicto armado en algunas regiones del país (SNARIV, 2022).

Ciertamente, en su momento, la aprobación y sanción de Ley de Víctimas logró enviar un mensaje a la comunidad internacional sosteniendo y mostrando a Colombia como un Estado con disposición política e interés en atender los compromisos internacionales en materia de reparación integral y de justicia transicional, aspecto que sirvió para apuntalar el apoyo de la comunidad internacional en aras de facilitar las negociaciones políticas con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) y la suscripción de una estrategia de justicia transicional que diera fin a unas confrontaciones armadas desarrolladas por más de seis décadas.

Aunado a lo anterior, en el escenario parlamentario, el Gobierno impulsó el Acto Legislativo 01 de 2012, más conocido como el Marco Jurídico para la Paz, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Este Marco Jurídico para la Paz facilitaba los procesos de negociación política con los grupos armados al margen de la ley, pues abordó la responsabilidad penal ordinaria con mecanismos de justicia transicional, en la cual se constituyen los criterios de selección y de priorización para la acción penal que permiten concentrar esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra cometidos de manera sistemática. De manera adicional, estableció el mecanismo de renuncia condicionada a la persecución judicial penal y la suspensión condicional de la ejecución de la pena, mediante la aplicación de penas alternativas, sanciones extrajudiciales y modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena (López y Uscanga, 2013), aspecto clave para la salida negociada del conflicto armado.

En esa línea, la Corte Constitucional de Colombia, a través de las sentencias C-579 de 2013 y C-577 de 2014, declaró, fundamentalmente, que:

Los mecanismos de suspensión condicional de ejecución de la pena, sanciones extrajudiciales, penas alternativas y las modalidades especiales de cumplimiento, no implican, por sí solos una sustitución de los pilares esenciales de la Carta, siempre que se encuentren orientados a satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, con observancia de los deberes estatales de investigación y sanción de las graves violaciones de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario (Corte Constitucional, 2013, párrs. 639-640).

Por lo tanto, el Gobierno recibió un gran espaldarazo jurídico o apoyo de la Corte Constitucional, que le entregó un mayor margen de maniobra política y jurídica para la aprobación de los puntos y acuerdos concertados en el marco de las negociaciones políticas de paz.

Simultáneamente, el Gobierno impulsó las negociaciones de paz con las FARC-EP, que culminaron el 26 de septiembre de 2016 con la firma oficial del Acuerdo de Paz, el cual se concertó sobre seis puntos cardinales, a saber: 1. Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral; 2. Participación política: apertura democrática para construir la paz; 3. Fin del conflicto; 4. Solución al problema de las drogas ilícitas; 5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto; y 6. Implementación, verificación y refrendación.

Sin embargo, el Gobierno, en un acto altruista y con un poco de ingenuidad política, decidió someter al escrutinio público el Acuerdo de Paz a través de un plebiscito con miras al fortalecimiento democrático y al apoyo ciudadano. Este procedimiento jurídico de refrendación popular generó todo lo contrario al efecto esperado. En las urnas ganó el *no*, es decir, no se refrendó popularmente el Acuerdo de Paz negociado entre las FARC-EP y el Estado colombiano. Siendo el 49,2 por ciento los ganadores que votaron por el *no*, de cara al 48,8 por ciento que votaron por que *sí* apoyaban al Acuerdo. Los municipios donde ganó el *sí* cubren el 69 por ciento del territorio nacional, mientras que los municipios del *no* ocupan el 31 por ciento (Misión de Observación Electoral, 2016) y en las grandes ciudades se configuraron las mayorías del *no*. En contraste, en las regiones, los departamentos y municipios

más olvidados por el Estado y más afectados por el conflicto armado, ganó el apoyo a la implementación de los acuerdos. Posteriormente, se evidenciaron las maniobras engañosas utilizadas por miembros de la oposición en campaña por el *no*; al respecto, hasta el Consejo de Estado se pronunció: la magistrada de la Sección Quinta de esta corporación Lucy Jeanette Bermúdez indicó que es un “hecho notorio” que hubo falsedades en la campaña por el *no*. En consecuencia, ordenó que el Congreso de la República y el Presidente de la República avanzaran en la implementación del actual acuerdo final con las FARC, “disponiendo para ello –aún en sesiones extraordinarias convocadas para tal fin– de los mecanismos especiales de creación normativa establecidos en el Acto Legislativo 01 de 2016 (*fast track*)” (*Semana*, 12 de diciembre de 2016, párr. 2).

En ese momento, el reto fundamental recaía en las regulaciones y puesta en marcha de una institucionalidad entera que permitiera el cumplimiento de todos los puntos acordados. Para ello, el Gobierno promovió el Acto Legislativo 01 de 2016, más conocido como el *fast track*. Este instrumento jurídico estableció un procedimiento legislativo especial para la paz, más expedito y más corto que el ejercicio ordinario legislativo. Es decir, redujo a la mitad los tiempos para la aprobación de leyes, empero, únicamente, si estas apuntalaban el objetivo de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en el marco de todas las garantías de cumplimiento que se pudiesen otorgar.

Por consiguiente, el *fast track* pasó la aprobación del Legislativo, pues el Gobierno gozaba de mayorías en su coalición política por la paz. Seguidamente, la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-699 de 2016, declaró que el Acto Legislativo 01 de 2016 pasó el control de constitucionalidad con ocho votos a favor y solo uno en contra, lo que fomentó mayor legitimidad y aceptación del mecanismo jurídico que, además, tuvo fuertes críticas de los partidos de la oposición, al sostener que el *fast track* sustituía la Constitución Política y sus mandatos frente a los procesos legislativos ordinarios.

Al respecto, la Corte Constitucional, resolvió que:

El Procedimiento Legislativo para la Paz, es especial, ya que, su objeto es la transición hacia la terminación del conflicto, asimismo, excepcional y transitorio. Esto significa que subsisten los mecanismos permanentes de enmienda constitucional, los cuales no son entonces ni suspendidos ni derogados. Además, implica que el procedimiento solo puede usarse para desarrollar el acuerdo final, y no para introducir reformas desprovistas de conexidad con este último (Sentencia C-699 de 2016, párrs. 143-144)

No obstante, algunos aspectos como el voto en bloque, o el aval del Gobierno para la presentación de proyectos, fueron declarados inconstitucionales, por lo que, eventualmente, podrían contrariar las bases nucleares de la democracia y de la Constitución Política de 1991.

Con el propósito de implementar todo lo concertado, el Acto Legislativo 01 de 2017 creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) que, a su vez, instituyó todo el andamiaje institucional para el cumplimiento de los puntos contenidos en el Acuerdo de Paz. Entonces, se crearon: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (Comisión de la Verdad); la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD); y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

Posteriormente, y haciendo uso del marco jurídico del procedimiento legislativo especial para la paz, se presentó y aprobó el Acto Legislativo 02 de 2017 que versa sobre las garantías jurídicas y la consistencia que deben integrar los mecanismos de desarrollo normativo y el contenido sustantivo del Acuerdo de Paz. Es decir, un blindaje constitucional para que posteriores gobiernos tuviesen la obligación jurídica de seguir cumpliendo con lo acordado.

De la misma forma, se aprobó todo un paquete institucional para facilitar el proceso de construcción de paz, a saber, los actos legislativos: 03 de 2017, sobre la participación política de las FARC-EP; 04 de 2017, sobre la reforma al sistema de regalías en aras de apuntalar la financiación de la paz; y 05 de 2017, sobre el monopolio legítimo de la fuerza y la prohibición constitucional del paramilitarismo.

En contraste, el Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2017, que promovía la representación parlamentaria de las víctimas, de los territorios y las comunidades más afectadas por el conflicto armado, no fue aprobado en el Senado de la República, pues no consiguió las mayorías que se requería. Este proyecto se reavivaría en el año 2022, cuando sí logró apuntalar las mayorías en el Congreso para su aprobación.

Derivado de las anteriores reformas, un punto que generó gran controversia en los partidos de la oposición y de algunos representantes de la sociedad civil fue el otorgamiento de amnistías al delito de narcotráfico. Empero, como sostiene Tarapués (25 de septiembre de 2017), es un referente relevante que la Corte Suprema de Justicia, a partir de la Sentencia 42354 del 30 de abril de 2014 de la Sala de Casación Penal, ha reconocido que sí hay conexidad entre el tráfico de estupefacientes y la rebelión, siempre que aquel haya servido para financiar las organizaciones rebeldes.

Seguidamente, la Ley 1820 de 2016 estableció los criterios para la aplicación de amnistías y los delitos con conexidad directa al delito político y vale considerar que, a pesar de que el narcotráfico no fue incluido en la lista de delitos conexos, tampoco es prohibido expresamente por dicha ley. Según afirma Tarapués (25 de septiembre de 2017), el reconocimiento del narcotráfico como delito político conexo, tal como quedó plasmado en el Acuerdo Final, tiene cabida a través del artículo 23 de la Ley 1820, ya que, además de la amnistía *de iure* que opera mediante acto administrativo, se fijó la posibilidad de conceder judicialmente amnistías, caso a caso, por la Sala de Amnistía e Indulto de la JEP. Al respecto, la Corte Constitucional, en control automático de la Ley 1820 de 2016 y a través de la Sentencia C-007 de 2018, declaró la mayor parte del articulado y de sus disposiciones de conexidad exigibles, salvo algunos aspectos que fueron condicionados a la verdad, la justicia y la reparación efectiva.

Dado todo lo anterior, es claro que la Corte Constitucional en su jurisprudencia ha sido coherente en sostener que la constitucionalidad de las normas excepcionales de justicia transicional está supeditada y condicionada a la centralidad de las víctimas para todos los procesos legislativos y políticos; esto es, todas las iniciativas deben tener como

principal objetivo la reconciliación nacional y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

El gobierno de Iván Duque y su proyecto político paz con legalidad

El cambio de gobierno y de los intereses políticos trajo consigo transformaciones discursivas y variaciones deliberadas en el apoyo al andamiaje institucional que se instituyó para la implementación y el cumplimiento de los puntos concertados en el Acuerdo de Paz suscrito entre el Estado colombiano y las FARC-EP. Es así que desde su discurso de posesión, el expresidente Duque manifestaba la orientación de sus iniciativas, que posteriormente se tornarían contradictorias y sin sustento jurídico. Así Duque lo sostuvo en su posesión:

Sóñar con una Colombia de legalidad [...] Por el respeto a Colombia y por el mandato ciudadano que hemos recibido, desplegaremos correctivos para asegurar a las víctimas verdad, justicia proporcional, que reciban también la reparación efectiva [...] También corregiremos las fallas estructurales que se han hecho evidentes en las implementaciones. Las víctimas de Colombia deben contar con que habrá verdadera reparación [...] y que nunca, ¡nunca!, serán agredidas por la impunidad (Presidencia de la República, 7 de agosto de 2018, párrs. 25-28).

En esas líneas ya dejaba entrever su intención de hacer modificaciones al Acuerdo de Paz y a las reglamentaciones para su implementación. Asimismo, afirmó: "sencillamente que a partir de ahora vamos a declarar ante el Congreso de la República, con una reforma constitucional, que ni el narcotráfico ni el secuestro serán reconocidos como un delito conexo al delito político" (Presidencia de la República, 7 de agosto de 2018, párr. 29), lo que, además, desconocería la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional frente a la Ley 1820 de 2016 sobre los criterios para la aplicación de amnistías e indultos en el marco del Acuerdo de Paz, en cuanto a que el tipo penal de tráfico de estupefacientes no configuraba una prohibición expresa que impidiera la concesión de beneficios condicionados a la reparación, a la justicia y a la verdad.

Uno de los primeros y grandes reveses político-jurídicos del expresidente Duque fue la decisión gubernamental de presentar objeciones presidenciales por motivos de 'inconveniencia' a la ley estatutaria que regulaba y ponía en funcionamiento la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Al respecto, el expresidente aseguró: "estas objeciones nos permiten apaciguar los justificados temores de un gran número de compatriotas frente a la impunidad, y también cumplirles a aquellos que genuinamente han escogido la ruta de la legalidad" (Presidencia de la República, 10 de marzo de 2019, párr. 7). Aduciendo, entonces, la "impunidad" y la "legalidad" como razones centrales para justificar su objeción. Estas dos variables fueron constantes en los discursos que acompañaban sus decisiones políticas, aunque en muchas ocasiones contrariaban los hechos y las interpretaciones de otras ramas del poder público como, por ejemplo, la Rama Judicial y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Ciertamente, las objeciones presidenciales desconocían toda la línea jurisprudencial establecida por la Corte Constitucional en el control previo y automático del Proyecto de Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz. Tal línea tiene su punto de partida en la Sentencia C-080 de 2018 del magistrado ponente Antonio José Lizarazo Ocampo, en la cual se declararon exequibles la gran mayoría de los 162 artículos y otros aspectos que fueron condicionados a la reparación integral y supeditados al desarrollo de la reglamentación de la JEP.

En suma, la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C-080 de 2018, además de declarar constitucionales las disposiciones estructurales de la JEP, dogmatizó constitucionalmente en Colombia que:

La justicia transicional, en consecuencia, cumple un objetivo fundamental en relación con el restablecimiento del orden constitucional, en cuanto contribuye a la superación del conflicto armado y al trámite de los conflictos sociales mediante los cauces del Estado de Derecho [...] Estamos entonces ante un tipo de justicia completamente novedoso en el que, bajo las condiciones de la Jurisdicción Especial para la Paz, los perpetradores asumen su responsabilidad ante el SIVJRNR, las víctimas y la sociedad. Por último, cabe aclarar que la Jurisdicción Especial para la Paz

dispone de un procedimiento especial, acorde con las características propias de la justicia transicional y con su autonomía (Sentencia C-080 de 2018, párr. 39).

Por lo tanto, la Corte Constitucional dejó claramente fijadas las bases constitucionales para la implementación de la Jurisdicción Especial para la Paz en el marco del Sistema de Justicia Transicional derivado de los acuerdos de paz. Asimismo, dejó entrever el mandato gubernamental en favor de la protección e implementación de los acuerdos de paz sin distinción de planes de gobierno o intereses políticos.

No obstante, las decisiones de la Corte Constitucional que no se alineaban con los intereses políticos del Ejecutivo fueron cuestionadas por el expresidente Duque, mediante lo cual traspasó en algunas ocasiones la frontera de la división de poderes y, por consiguiente, puso en duda la independencia de la justicia. En este orden de ideas, manifestó:

Hoy lo puedo decir con la frente en alto, la decisión que toma la Corte Constitucional la acato como colombiano y defensor de la legalidad, pero nunca dejaré de defender los principios que han motivado al pueblo colombiano para que tengamos una paz con justicia en la que todos creamos y así seguiré procediendo todos los días de mi vida (*Semana*, 29 de mayo de 2019, párr. 2).

En consecuencia, Duque se vio obligado a firmar y sancionar la Ley Estatuaria de la JEP. Sin embargo, varios sectores de la sociedad y de la oposición política interpretaron las reacciones del expresidente como hostilidades a la separación de poderes y al ejercicio democrático erigido por la Constitución de 1991.

Al mismo tiempo, distintas organizaciones sociales y políticas e integrantes de universidades del país expresaron públicamente su respaldo a la decisión de la Corte Constitucional y abogaron por el respeto de las bases constitucionales para el equilibrio y la división de poderes. En ese sentido, colectivos como el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), la Misión de Observación Electoral (MOE), el Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT), la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y miembros

de las universidades Nacional de Colombia, de los Andes, Externado y del Rosario, entre otras, sustentaron que:

En el caso del PLEJEP [Proyecto de Ley Estatutaria de la JEP], el control previo y automático de constitucionalidad ocurrió en la sentencia C-080 de 2018. Este fallo judicial determinó claramente qué artículos del PLE JEP se encontraban o no ajustados a la Constitución y fijó la interpretación de ese texto normativo en su totalidad, con el fin de asegurar que dicha norma respetara la Constitución Política. De ahí que ningún poder institucional, ni siquiera el Presidente, está habilitado para modificar el sentido constitucional del PLE JEP.

En concreto, el Presidente violaría el artículo 243 de la Constitución Política de 1991, según el cual “los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”, por lo cual ninguna autoridad podrá reproducir el contenido [...]. En consecuencia, si el Presidente recurre a las objeciones no sólo desconoce el carácter vinculante de una decisión judicial, sino también rompe los principios de legalidad y de separación de poderes, pues la Corte Constitucional es el supremo guardián de la Constitución Política (Dejusticia, 2 de marzo de 2019, párrs. 8-9).

Por su parte, la Corte Penal Internacional, a través de su vicefiscal James Stewart, cuando estaba pendiente la sanción presidencial de la ley estatutaria de la JEP, expresó la importancia de que la Jurisdicción tuviese un marco legal definido y advirtió que “de no ser el caso, esto podría constituir un revés y tendríamos que considerar sus implicaciones” (JEP, 20 de febrero de 2019, párr. 1). Ello evidenció la preocupación nacional e internacional que suscitó el retardo presidencial para comprender la manifiesta importancia de sancionar la ley estatutaria de la JEP. Asimismo, como un llamado de atención, el vicefiscal Stewart concluyó sosteniendo: “permitan que los magistrados de la JEP hagan su trabajo. Apóyenlos en todos los aspectos que sean necesarios. La paz con justicia y la rendición de cuentas son formas eficaces de garantizar que la paz sea sostenible y duradera” (JEP, 20 de febrero de 2019, párr. 4).

Con lo anterior, una de las primeras batallas de Duque contra la paz sustentadas en la denominada 'paz con legalidad' perdía sustento jurídico y político en el escrutinio público. Además de que el Estado social de derecho a través de la Corte Constitucional resolvía de forma y de fondo las principales contradicciones presentadas por el Gobierno, se hacía un llamado plural y colectivo para que el Presidente de la República y todo el Ejecutivo garantizarán la disponibilidad de recursos económicos e institucionales para cumplir con todos los puntos concertados en el Acuerdo de Paz.

Durante el transcurso de 2019, pero en el escenario internacional, específicamente en el Parlamento Europeo, más de quinientas organizaciones sociales y no gubernamentales socializaron el balance en términos de derechos humanos del primer año de gestión del presidente Iván Duque Márquez, en el cual aseguraron que hasta el momento ese gobierno fingía la paz, reinventaba la guerra y era en general regresivo en términos de derechos sociales, económicos y de garantías para líderes, defensores y defensoras (Coljuristas, 25 de septiembre de 2019), lo cual comenzaba a despertar el interés de los mecanismos y programas de seguimiento, veeduría y verificación a la implementación del Acuerdo de Paz.

En esa línea, la alta comisionada para los derechos humanos del Sistema de Naciones Unidas, Michelle Bachelet, presentó en febrero de 2019, un informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, entre cuyos contenidos se destacó el llamado de atención para que se adoptaran medidas de protección a los líderes sociales y programas para abordar la violencia endémica que permitiesen mejores niveles de convivencia social (OACNUDH, 2019).

Frente a esto, el expresidente Duque respondió que dicho informe era una "intromisión a la soberanía nacional" y que tenía "sesgos" que no permitían comprender la situación nacional (Presidencia de la República, 27 de febrero de 2020, párr. 7), por lo que se puede evidenciar que los procesos derivados de la institucionalización de estrategias multilaterales eran idóneos y plausibles cuando correspondían con los intereses del Gobierno nacional. Asimismo, se cuestionó la legitimidad del ejercicio multilateral y de gobernabilidad que promovía el

gobierno de Duque, pues tal y como se ha comprendido el sentido de la cooperación derivada de sistemas como en la ONU, debe permitir ser incluyente, pluralista y dialógico entre los actores y sujetos participantes (Pastrana y Valdivieso, 2020).

Así, el expresidente Duque proyectaba una nueva falacia jurídica y política, ya que intencionalmente omitía el deber para el Estado colombiano que emana de la Carta de las Naciones Unidas, la cual conmina a todos los Estados miembros de la ONU a participar, cooperar y articularse en los espacios, programas y estrategias del sistema que orientan el sentido deontológico común a las naciones como referente para las políticas internas de los países.

Por lo tanto, el expresidente Duque evidenció nuevamente un discurso ambivalente, contradictorio y con poca autenticidad. La estrategia política de movilizar demandas sociales y políticas a partir de vacíos o falacias jurídicas no daba resultado frente al control político y jurídico que desplegaban otras instituciones del Estado y los regímenes multilaterales internacionales.

Por su parte, la Corte Constitucional (Montoya, 1 de julio de 2022) revivió el proyecto que creó 16 curules en la Cámara de Representantes para la elección de representantes de las víctimas en los territorios impactados por el conflicto, el cual había enfrentado en 2017 una férrea oposición por el Centro Democrático -el partido de Duque y Álvaro Uribe- en el marco de las mecánicas de votación en las comisiones del Senado. Sucedió que, tras una tutela interpuesta por el senador Roy Barreras contra la Mesa Directiva del Senado de la República, la Corte Constitucional avaló su argumento y, por tanto, concedió el amparo al derecho al debido proceso y a la igualdad a través de su decisión. Así las cosas, la Corte Constitucional le dio el espaldarazo a las 'circunscripciones transitorias especiales de paz' para la representación de las víctimas del conflicto armado (*El Espectador*, 21 de mayo de 2021).

No obstante, todo el suceso jurídico puso en evidencia nuevas contradicciones del Gobierno frente al compromiso político para la implementación de los acuerdos. Es así como el acto de reconvención que había hecho la Corte Constitucional volvió a ser atacado por Duque como presidente en 2021: el Departamento Administrativo de la Presidencia

interpuso un recurso de nulidad ante la decisión de la Corte Constitucional. No obstante, el entonces consejero presidencial para la estabilización, Emilio Archila, retiró dicho recurso al poco tiempo y manifestó que lo hizo por orden de Duque “y su respeto a la institucionalidad”, acatando “la última instancia judicial” (Montoya, 1 de julio de 2022, párrs. 9 y 12).

Más adelante, el discurso de Duque ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en el periodo 76° de sesiones ordinarias, suscitó nuevas contradicciones y críticas sobre la falta de autenticidad, veracidad y consistencia de sus afirmaciones. El expresidente afirmó ante la ONU:

Colombia también avanza en la construcción de la Paz con Legalidad. Ni siquiera los efectos de esta cruel pandemia del COVID-19 nos apartan del compromiso de cumplir con un país que quiere ver el fin de la violencia narcoterrorista. El frágil acuerdo de paz firmado en 2016 con el grupo terrorista de las FARC, tiene que ver solidez en el proceso de reincorporación de los excombatientes. A pesar de tantos desafíos, la Paz con Legalidad nos muestra que podemos tener grandes razones de optimismo (Presidencia de la República, 21 de septiembre de 2021, párr. 50).

Ciertamente, unas líneas recalificando al grupo insurgente como “narcoterrorista”, lo que implicaría una fisura jurídica en el marco de la justicia transicional, pues los grupos narcoterroristas únicamente tienen la posibilidad de someterse a la justicia ordinaria sin ningún tipo de beneficio judicial, porque no hay razones o causas ideológicas de fondo que contribuyan a sostener un acuerdo político. En consecuencia, se iba configurando un discurso descalificador y bastante hostil hacia la desmovilización de excombatientes y la implementación del Acuerdo de Paz.

Para la Corte Constitucional colombiana la situación de riesgo de los excombatientes y el escueto proceso de implementación de los acuerdos configuraba un estado de cosas inconstitucionales en el país. Así fue como la Corte Constitucional, a través del Auto 132 de 2021 declaró “la existencia de un ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL frente a la situación de derechos y seguridad de la población firmante

del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera, así como consecuencia de su precaria implementación" (párr. 30, énfasis en el original).

En contraste con lo anterior, el expresidente Duque continuó con su programa paz con legalidad y ahora, de forma reiterativa, lo acompañó de otra variable como es la "impunidad", lo que nuevamente suscitó críticas y puso en evidencia profundas contradicciones entre el discurso presidencial, las decisiones gubernamentales y los compromisos jurídicos nacionales e internacionales de Colombia.

Entonces, en un acto obtuso, el expresidente Duque durante su participación en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas desplegó un discurso defensivo y plagado de imprecisiones. Sostuvo que "desde el primer día pusimos en práctica la política Paz con Legalidad, principio rector de la paz sin impunidad [...] lo que ha permitido tener importantes avances en la implementación de la paz" (*El Espectador*, 13 de abril de 2022, párr. 2). Empero, ello contrasta con las denuncias públicas y el comunicado internacional que la Mesa Nacional de Víctimas emitió con ocasión de la visita de Duque al Consejo de Seguridad, en el cual afirmó que:

El presidente Duque consideró que las instancias de articulación diseñadas en el Acuerdo de Paz (2016) podrían ser sustituidas por su visión de lo que ha denominado "Paz con Legalidad", programa que se ha concentrado en la reincorporación de los excombatientes y en enfocar una política de seguridad basada en el accionar del ejército colombiano [...] los asesinatos y la desprotección a los líderes y excombatientes es continua (Mesa Nacional de Víctimas, 11 de abril de 2022, párrs. 3-5).

Una vez más las críticas y perspectivas diferentes a las gubernamentales desvelaban las contradicciones discursivas frente a las decisiones ejecutivas sobre el incipiente apoyo a la implementación del Acuerdo de Paz y de cara a la protección a los firmantes.

Asimismo, argüir de forma reiterada la paz con legalidad y sin "impunidad" para referirse al Acuerdo de Paz (2016) constituye un yerro jurídico a la luz de todo el andamiaje constitucional e internacional

integrado en Colombia a través del bloque de constitucionalidad que, como regla hermenéutica, integra todos los tratados internacionales en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario en el ordenamiento jurídico nacional. Por lo tanto, constituye y delimita los denominados estándares internacionales, en este caso, para la justicia transicional.

En esa línea, por ejemplo, los estándares internacionales de justicia están determinados, fundamentalmente, por el Estatuto de Roma (ER)²³ de 1998 que da origen a la Corte Penal Internacional (CPI), a la que se le otorgan como competencias la investigación y la sanción de genocidios, delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y crímenes de agresión, según el artículo 5 del Estatuto. Igualmente, establece los criterios para investigar tales conductas graves contra la comunidad internacional en virtud de sus artículos 17 y 20, instituyendo que la CPI puede activar su competencia cuando se genere impunidad a partir de que el Estado parte no esté dispuesto a llevar a cabo la investigación o el enjuiciamiento o no pueda realmente hacerlo; que el asunto haya sido objeto de investigación por un Estado que tenga jurisdicción sobre él y este haya decidido no incoar acción penal contra la persona de que se trate; que la conducta sea suficientemente grave para la comunidad internacional y que no se determine su responsabilidad y se ejecute sanción efectiva; que haya habido una demora injustificada en el juicio o que este no se haya llevado de una manera imparcial.

Se puede inferir que la impunidad para la CPI se configura cuando un Estado es incapaz de investigar y determinar la responsabilidad del sujeto en lo que respecta a los crímenes competencia de la Corte. De la misma forma, del ER se infiere la imposibilidad de otorgar amnistías para los delitos que son competencia de la CPI, es decir, para los casos de genocidios, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y crímenes de agresión. Por lo tanto, si se hubiese otorgado amnistías o perdones políticos totales para los perpetradores de estos crímenes, se estaría configurando un manto de impunidad, pero, ciertamente,

23 Colombia ratificó el Estatuto de Roma mediante la Ley 742 de 2002, declarada exequible por la Corte Constitucional mediante su sentencia C-578 de 2002, lo que concede competencia para que la CPI pueda investigar los delitos de su competencia en territorio nacional.

el enfoque restaurativo del Acuerdo de Paz, además de poner en el centro de todo el proceso a las víctimas del conflicto armado, impone un régimen de beneficios condicionados y siempre una determinación de responsabilidades, lo que, en consecuencia, genera la imposición de sanciones, trabajos y actividades con contenido reparador que emanan de los lineamientos en esta materia determinados por la JEP (2020).

Así, el Estatuto de Roma deja un margen de maniobra importante para la implementación de las sanciones alternativas contempladas en el Acuerdo de Paz. Si bien es menester investigar, determinar la responsabilidad de los victimarios e imponer una sanción efectiva o no dejar sin castigo a los responsables, no necesariamente las sanciones y los castigos penales deben ser o deben responder a procesos privativos de la libertad desde un enfoque punitivo y retributivo.

A pesar del margen de maniobra que permite el ER para el desarrollo de las negociaciones políticas en aras de una salida del conflicto armado, el Acuerdo de Paz no excluyó la posibilidad de veeduría y de apertura de un examen preliminar. Al respecto, Fatou Bensouda, cuando fue fiscal de la CPI, sostuvo tres líneas de análisis en el caso colombiano, a saber: (i) el marco legislativo nacional, (ii) los procedimientos internos y (iii) la ejecución de sentencias. Además, ha concluido que “en todo momento, la Oficina ha tenido presente el delicado proceso de paz en Colombia y los esfuerzos que se están realizando para lograr justicia en ese contexto de conformidad con las obligaciones derivadas del Estatuto” (ICC, 15 de junio de 2021, párr. 4, traducción propia).

En esa misma línea, la Corte Constitucional ha sostenido consistentemente, en su jurisprudencia sobre el Acuerdo de Paz y sus respectivas reglamentaciones, la viabilidad de las sanciones:

Sanciones que no son exclusivamente retributivas, es decir, los responsables no estarán en condiciones convencionales de privación de la libertad, sino que tendrán una efectiva restricción de tal derecho, esto es, tendrán restricciones de movilidad dentro de ciertos espacios territoriales fijados y deberán desarrollar un proyecto restaurativo autorizado por la JEP, luego de haber

permitido la participación activa de las víctimas (Sentencia C-080 de 2018, párr. 114).

En ese contexto, las sanciones contempladas en el Acuerdo de Paz²⁴, la alternancia y los beneficios condicionales no constituyen impunidad en ningún caso. Ahora bien, es claro que los perpetradores de los crímenes internacionales competencia de la CPI deben ser procesados, se les debe determinar su responsabilidad e imponerles una sanción efectiva, puede ser restauradora, siempre y cuando se cumpla a cabalidad y funja el propósito reparador.

Por todo esto, la denominada 'paz sin impunidad' de Duque fue una falacia o significativo vacío para movilizar demandas políticas, pero sin un sustento jurídico nacional e internacional. Por el contrario, además de constituir un error conceptual y jurídico, se configura como una falacia política del exmandatario.

Como avance concluyente de forma parcial, pero categóricamente, la Fiscalía de la Corte Penal Internacional afirmó que:

El 28 de octubre de 2021, con base en un análisis legal y fáctico exhaustivo de la información disponible, la Oficina concluyó que no había una base razonable para creer que los posibles casos que surgieran de una investigación de la situación serían admisibles. Esto se debió a que, sobre la base de una evaluación de los hechos tal como existen en la actualidad, las autoridades nacionales de

24 El Acuerdo Final de Paz y sus normas de implementación confieren a la JEP competencia para aplicar tres tipos de sanciones a los partícipes determinantes de los crímenes más graves y representativos ocurridos en el marco del conflicto armado interno: (i) las sanciones ordinarias, con privación de la libertad por un período de 15 a 20 años; (ii) las sanciones alternativas, con privación de la libertad de 5 a 8 años, que serán impuestas cuando se aporte verdad plena y se acepte responsabilidad ante la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad; y (iii) las sanciones propias, que se imponen a quien aporte verdad plena y detallada y acepte responsabilidad ante la Sala de Reconocimiento, y que exigen la realización de trabajos, obras y actividades con contenido reparador-restaurador, acompañadas de medidas de restricción efectiva de libertades y derechos por un tiempo de cinco a ocho años. Adicionalmente, para quienes no tuvieron una participación determinante en los crímenes más graves y representativos, (iv) se aplican, según corresponda, sanciones propias o alternativas de dos a cinco años en los términos del artículo 129 de la Ley 1957 de 2019, Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz.

Colombia no pueden caracterizarse como inactivas, ni dispuestas o incapaces de investigar y enjuiciar genuinamente los crímenes pertinentes del Estatuto de Roma. En consecuencia, el Fiscal decidió cerrar el examen preliminar, sujeto a una posible reconsideración ante un cambio significativo de circunstancias (ICC, 28 de octubre de 2021, párr. 1, traducción propia).

De este modo, se estableció desde la CPI que los estándares internacionales de justicia para la implementación del Acuerdo de Paz se están cumpliendo hasta el momento. Además, que hay voluntad de la JEP y demás instituciones creadas por el Acuerdo para seguir investigando y sancionar los delitos de competencia internacional. No obstante, los retos institucionales para la efectividad de la justicia y para la imposición de sanciones alternativas aún persisten y, en ese sentido, la JEP debe afrontar de forma rigurosa y genuina el legado de infracciones al Derecho Internacional Humanitario que se han cometido en el conflicto armado colombiano, lo que, en consecuencia, requiere una sanción efectiva.

Por su parte, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con ocasión del quinto aniversario de la firma del Acuerdo de Paz, reiteró su apoyo al proceso en Colombia y destacó el andamiaje institucional diseñado para la implementación de los acuerdos. Empero, expresó también sus preocupaciones por las amenazas, los ataques y asesinatos dirigidos a excombatientes de las FARC-EP, quienes entregaron sus armas como participantes del proceso, así como la vulnerabilidad de líderes y lideresas sociales. De la misma forma, calificó como indispensable abordar la violencia recurrente en las zonas afectadas por el conflicto, generando medidas de seguridad y protección, acompañadas de una reforma rural integral que incluya alternativas a las economías ilícitas y la presencia de toda la oferta institucional del Estado (ONU, 24 de noviembre de 2021).

Lo anterior es evidenciado en los informes trimestrales que emite la Misión de Verificación de la ONU en Colombia. Los últimos informes de 2021 y los primeros de 2022 (ONU, Misión de Verificación en Colombia 2021a, 2021b, 2022a y 2022b) destacan los avances en el proceso, pero insisten reiterativa y transversalmente en temas que representan los

mayores obstáculos y desafíos en la implementación de una reforma rural integral, en el papel de las autoridades regionales para la reincorporación comunitaria, en las dinámicas regionales de violencias, en la seguridad y la protección de excombatientes, en los ataques contra líderes sociales, defensores y defensoras de los derechos humanos y comunidades afectadas por el conflicto, en la efectiva imposición y el cumplimiento de las sanciones propias de la Jurisdicción Especial para la Paz, entre otras.

Paralelamente, el Instituto Kroc²⁵ en el marco de su proyecto Barómetro, con el que sigue y analiza cuantitativamente los avances en la implementación del Acuerdo de Paz, ha publicado el sexto informe de seguimiento denominado *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: Reflexiones desde el monitoreo a la implementación*. El informe contiene relevantes hallazgos sobre el estado de implementación de los acuerdos, considerando que:

La comparación del estado de la implementación entre diciembre de 2020 y noviembre de 2021 demuestra que durante el quinto año de implementación disminuyó en cuatro puntos porcentuales el número de disposiciones no iniciadas, aumentó en dos puntos porcentuales las que se encuentran en estado mínimo, no se alteró el porcentaje de disposiciones en estado intermedio y se completaron el 2% de disposiciones. La mayoría de disposiciones se concentraron en estado mínimo (37%) y completo (30%) de implementación, mientras que las que se encuentran en estado intermedio (19%) y sin iniciar (15%). Esta es una tendencia que se acentuó en este año de implementación,

25 El Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz hace parte de la Escuela Keough de Asuntos Globales de la Universidad de Notre Dame (EE. UU.) y es uno de los centros de investigación y de estudios en construcción de paz líderes en el mundo. Uno de sus principales proyectos es la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM), que constituye la base de datos más comprensiva sobre la implementación de 34 acuerdos de paz negociados en todo el mundo. Por mandato del Gobierno de Colombia y de las antiguas FARC-EP, partes firmantes del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el Instituto Kroc es responsable del seguimiento a su implementación. Para su ampliación véase página oficial del Instituto Kroc: <https://keough.nd.edu/>

pero que ha sido registrada por el Instituto Kroc desde el 2019 (Instituto Kroc, 2022, p. 51).

En ese contexto, es claro que durante el último año de gobierno del expresidente Duque no hubo avances significativos en la implementación del Acuerdo de Paz, lo que denota la falta de interés y de voluntad política del Ejecutivo para facilitar y apoyar decididamente la implementación de lo acordado.

Igualmente, el sexto informe del Instituto Kroc sostiene que los puntos 3 y 6 del Acuerdo han logrado mayores avances sobre su cumplimiento, pero que, al mismo tiempo, denotan desafíos monumentales para el Estado. El punto 3, que trata sobre la reincorporación social y económica de excombatientes, cuenta con estrategias viables para el desarrollo de proyectos productivos de largo plazo, empero, la desprotección de los excombatientes y su continuo asesinato ha empañado toda posibilidad de cumplimiento genuino de lo acordado en este punto. Por su parte, el punto 6, el cual versa sobre los mecanismos de implementación, verificación y refrendación, ha derivado en importantes estrategias de seguimiento, como las reuniones periódicas de análisis y el sistema de comisiones temáticas y territoriales, pero que no han tenido el apoyo de las entidades regionales para el sostenimiento, la periodicidad y la participación adecuada.

Ahora bien, el mismo informe asevera que las proporciones de disposiciones no viables en estos puntos, por estar en nivel no iniciado o mínimo de implementación (en el punto 3, el 31 por ciento, y en el punto 6, el 27 por ciento) son bajas si se comparan con otros puntos (Instituto Kroc, 2022). De modo que, después de cinco años de la implementación del Acuerdo de Paz, el estado de cumplimiento general y por puntos es bastante preocupante, asimismo, la viabilidad de algunos puntos se ha desvanecido en la poca o nula voluntad que el gobierno del expresidente Duque evidenció con sus decisiones administrativas y políticas.

Finalmente, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de Colombia, en la presentación de su informe final intitulado *Hay futuro si hay verdad* (2022), aseveró que:

El contexto del posacuerdo de paz con las FARC-EP se enfrentó a distintos problemas, como la escasa voluntad mostrada por el Gobierno colombiano e, incluso, iniciativas en contra del mismo; la falta de presencia de un Estado que ocupara los lugares dejados por las FARC-EP que han sido ocupados por otros grupos armados y delincuenciales; la escasa inversión social en las zonas PDET y que una buena parte del capítulo étnico no se ha cumplido, donde la guerra hoy sigue con un marcado interés económico (Comisión de la Verdad, 2022, p. 243).

Así mismo, ese informe final señaló importantes retos para el Estado colombiano en cuanto a blindar y garantizar el cumplimiento de lo acordado frente a los ataques y cuestionamientos por parte del Gobierno y de algunos sectores políticos, la ausencia de personal y recursos técnicos para las demandas de justicia de casos especialmente complejos y la imperativa necesidad de apoyo de todas las entidades del Estado a la implementación del Acuerdo, porque se concibe que los poderes públicos no le han otorgado prioridad a la lucha para fortalecer a la justicia y que la conjunción de precariedad, falta de acceso a los territorios y ausencia de seguridad ha condicionado la acción de la justicia, especialmente en los lugares con mayor afectación del conflicto armado. También la Comisión de la Verdad, en su informe final, instó a la sociedad en su conjunto a comprender las estrategias y los mecanismos del sistema de justicia transicional en Colombia. En esa línea, aseguró que La JEP constituye un mecanismo novedoso que tiene un papel clave no solo en investigar y sancionar, sino desde una perspectiva de justicia restaurativa (Comisión de la Verdad, 2022).

En suma, todo lo anterior deja un claro mensaje de que el gobierno del expresidente Duque no tuvo un interés fidedigno en apoyar la implementación del Acuerdo de Paz y que la retórica desplegada por el Ejecutivo no fue consistente con el apoyo institucional y presupuestal que ese gobierno desplegaba para apoyar y garantizar el cumplimiento de los puntos negociados y pactados en el Acuerdo. Por tanto, se interpretó un Ejecutivo ambiguo, contradictorio y con nula voluntad genuina en contribuir al proceso de construcción de una paz estable y duradera.

La paz total del gobierno de Gustavo Petro a la luz de los estándares internacionales para los DD. HH. y del DIH

El 7 de agosto de 2022 hubo un cambio de gobierno en Colombia, fue elegido el presidente Gustavo Petro en representación de una importante coalición que agrupó diversos sectores sociales, aunque, mayoritariamente, constituida por representantes de la izquierda nacional. Se ha evidenciado un cambio de discurso frente a su antecesor, el ex-presidente Duque. No obstante, muchas líneas de su discurso y sus promesas contienen enormes retos prácticos y un margen de manobra política limitada por los estándares internacionales y nacionales para los derechos humanos y para los derechos de las víctimas.

Desde el día de su posesión como presidente, Petro sostuvo:

Que la paz sea posible. Tenemos que terminar, de una vez y para siempre, con seis décadas de violencia y conflicto armado. Yo diría con dos siglos de guerra permanente, la guerra eterna, la guerra perpetua de Colombia. Se puede. Cumpliremos el Acuerdo de Paz, seguiremos a rajatabla las recomendaciones del informe de la Comisión de la Verdad [...] Este es el Gobierno de la vida, de la paz, y así será recordado (Presidencia de la República, 7 de agosto de 2022, párr. 16).

Lo anterior evidencia un cambio diametralmente opuesto al anterior gobierno en lo que respecta al interés por garantizar el cumplimiento de lo acordado en La Habana. En esa línea, el presidente Petro comenzó a encauzar discursivamente la denominada 'paz total'. Seguidamente, aseveró:

Convocamos, también, a todos los armados a dejar las armas en las nebulosas del pasado. A aceptar beneficios jurídicos a cambio de la paz, a cambio de la no repetición definitiva de la violencia, a trabajar como dueños de una economía próspera pero legal que acabe con el atraso de las regiones (Presidencia de la República, 7 de agosto de 2022, párr. 22).



Así entonces, abrió el abanico de posibilidades para las salidas negociadas y políticas de confrontaciones armadas.

El Plan de Gobierno intitulado *Colombia Potencia Mundial de la Vida* y propuesto en campaña por el Presidente, inicia significando la paz total al sostener que:

Promoveremos nuevas narrativas, imaginarios y símbolos de integración, democracia y equidad para superar la estigmatización y el lenguaje del odio. La formación ciudadana en derechos humanos y democracia será pilar fundamental en nuestro quehacer gubernamental. Fortaleceremos las diversas ciudadanías como sujetos sociales y políticos en procura de consolidar una paz total (Petro Urrego y Márquez Mina, 2022a, pp. 50-51).

Posteriormente, el mismo Plan de Gobierno instituye el aspecto ontológico de la paz total al afirmar que:

Nuestro objetivo es superar la violencia y generar una cultura de paz para alcanzar la paz completa y el buen vivir de la población, por ello cumpliremos a cabalidad los acuerdos de paz con las FARC y retomaremos las negociaciones con el ELN para finiquitar la existencia de la insurgencia armada en Colombia a partir del diálogo político. Implementaremos un proceso pacífico de desmantelamiento del crimen organizado mediante la vía del diálogo y sometimiento a la justicia de los diversos grupos multicrimen (Petro Urrego y Márquez Mina, 2022a, pp. 51-52).

Así pues, el presidente Petro, tanto en sus discursos como en su propuesta de Plan de Gobierno, evidencia su interés en vincular a todos los grupos armados insurgentes organizados, a grupos de delincuencia o de crimen organizados y otros posibles actores, en procesos de negociaciones políticas con beneficios o subrogados penales para todos.

Frente a ello, la Misión de Verificación de la Organización de Naciones Unidas en Colombia, a través del informe trimestral proporcionado al Consejo de Seguridad, destaca las intenciones del gobierno Petro para hacer frente a la violencia, con procesos de diálogo con distintos grupos armados (*El Espectador*, 12 de octubre de 2022).

Asimismo, la ONU, a través Carlos Ruiz Massieu, representante especial del Secretario General, ha manifestado su apoyo a la iniciativa gubernamental de la paz total, considerando que:

Colombia vive un momento de renovadas expectativas, además, busca profundizar la paz a través de la reanudación de los diálogos con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y mediante acercamientos con otros actores armados, con el objetivo de acabar con las múltiples expresiones de violencia que continúan golpeando a las comunidades en varias regiones del país (ONU, 12 de octubre de 2022, párr. 2).

Sin embargo, a pesar de que la ONU y el Consejo de Seguridad han mostrado su apoyo a la iniciativa política del Presidente, la implementación práctica de tales ideas y proyectos políticos constituye grandes desafíos institucionales y jurídicos para el Estado colombiano y para el proceso de reconciliación nacional en aras de edificar una verdadera paz sostenible y duradera.

Por lo tanto, tal y como se ha señalado, no es suficiente una voluntad política genuina para abordar procesos o negociaciones con grupos armados. En la actualidad, los marcos institucionales internacionales sobre justicia determinados por el ER y sobre reparación integral desarrollados por todo el régimen internacional de derechos humanos, constriñen significativamente los espacios y proyectos políticos del Gobierno nacional.

Es así como la obligación internacional, derivada de la ratificación del Estatuto de Roma, en cuanto a la imposición de sanciones eficaces para todos los delitos competencia de la CPI deben garantizarse. En esa misma línea, toda flexibilización u otorgamiento de beneficios y subrogados penales deben ir acompañados de estrategias institucionales reales y rigurosas para que las víctimas logren justicia, además de acceder a una verdad que trascienda los estrados judiciales y, sobre todo, que sean reparadas integralmente por tales grupos.

Ahora bien, claro está que la retórica idealista no es suficiente para sobrepassar o sobreponer las limitaciones institucionales en cuanto a disponibilidad de recursos económicos y humanos, para garantizar la observancia y el cumplimiento de todos los puntos del Acuerdo de

Paz, y a fin de abrir nuevos procesos de negociación política que requieran mecanismos adicionales de seguimiento y acompañamiento para su implementación.

No obstante, el 4 de noviembre de 2022, el presidente Gustavo Petro sancionó la modificación, adición y prórroga de la Ley 418, que contiene las bases conceptuales y el marco jurídico para el despliegue de su proyecto denominado paz total (Presidencia de la República, 4 de noviembre de 2022). En el acto de sanción presidencial, Petro sostuvo: “se ha renovado la regulación que les permite a los gobiernos construir negociaciones con quienes están al margen de la ley, para conquistar el sueño de la paz total en Colombia” (Presidencia de la República, 4 de noviembre de 2022, párr. 1).

Así entonces, la modificación y adición a la Ley 418 a través de Ley 2272 del 4 de noviembre de 2022, contempla como objeto en su primer artículo definir la política de paz como una política de Estado. En contraste, es clave comprender que la Constitución de 1991 instituye la paz como una obligación estatal en su artículo 22: “la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”, lo que no evidencia algún cambio de esta base nuclear en el sistema jurídico colombiano. No obstante, el marco normativo más adelante sienta las bases conceptuales de lo que el Gobierno pretende significar como paz total en aras de permitir todas las regulaciones posteriores para sus promesas en campaña.

En el literal b del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022, se define la paz total como:

La política de paz será prioritaria y transversal en los asuntos de Estado, participativa, amplia, incluyente e integral, tanto en lo referente a la implementación de acuerdos, como con relación a procesos de negociación, diálogo y sometimiento a la justicia. Los instrumentos de la paz total tendrán como finalidad prevalente el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; estándares que eviten la impunidad y garanticen en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

[...]

De la política de paz de Estado hará parte la cultura de paz total, reconciliación, convivencia y no estigmatización, para ello, contará con la participación de la sociedad civil, incluyendo los espacios del sector interreligioso. La política de paz garantizará el respeto a la libertad religiosa y de cultos.

En ese cuadro conceptual se puede interpretar cómo el gobierno del presidente Petro amplía el mandato constitucional de la paz. Al darle prioridad y transversalidad al mandato de la paz y, además, vincular tres ámbitos diferentes como el de la negociación, el diálogo, pero sobre todo el de sometimiento a la justicia, ensancha todas las posibilidades para todos los grupos al margen de la ley. Es decir, también trasciende los límites de las premisas de la justicia transicional sobre la posibilidad de lograr salidas políticas de conflictos armados con grupos que revistan o se agrupen alrededor de causas ideológicas y políticas.

En esa misma línea, pero de mayor preocupación, dicha extensión conceptual de la paz para poder vincular grupos de crimen organizados genera especial interés e inquietud por la sistematicidad de delitos y crímenes internacionales cometidos por estos grupos, lo cual, también, comienza a impactar la excepcionalidad de las posibilidades de las justicias transicionales.

Subsiguientemente, la Ley 2272 de 2022 establece las líneas a las que apunta el Gobierno con ese marco conceptual denominado paz total, a saber:

En el marco de la política de paz, el Gobierno podrá tener dos tipos de procesos: (i) negociaciones con grupos armados organizados al margen de la ley con los que se adelanten diálogos de carácter político, en los que se pacten acuerdos de paz (art. 2, literal c).

Este primer aspecto, en principio, se vislumbra bastante viable, pues, por ejemplo, las negociaciones políticas con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) se circunscriben en todo el andamiaje de justicia transicional derivado del sistema ONU, en cuanto a la posibilidad de lograr un



acuerdo que termine con el conflicto armado y político desde los estándares internacionales de justicia, verdad y reparación integral.

Por otro lado, la segunda línea a la que apunta este marco jurídico es la de facilitar las negociaciones con grupos armados organizados criminales. Es así como la ley instituye que el Gobierno, también, podrá adelantar:

(ii) Acercamientos y conversaciones con grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento. Se entenderá por estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, aquellas organizaciones criminales conformadas por un número plural de personas, organizadas en una estructura jerárquica y/o en red, que se dediquen a la ejecución permanente o continua de conductas punibles (Ley 2272 de 2022, art. 2, literal c).

Al respecto, el Gobierno de forma paralela ha radicado un proyecto para la “Ley de Sometimiento” que pretende desarrollar este último punto. No obstante, a la fecha de realización del presente documento, ese proyecto únicamente está radicado y no ha surtido los debates en el Congreso de la República. Sin embargo, se han evidenciado algunas disposiciones bastantes complejas que podrían ir en detrimento de las víctimas, entre otros aspectos.

El proyecto de ley de sometimiento hace una diferenciación entre jefes y miembros de base o rasos de las organizaciones armadas. Para los altos jefes, se contempla que deben cumplir por lo menos la cuarta parte del tiempo de su condena privados de la libertad en centros de reclusión. Para los integrantes de base, se ha considerado más dócil el tratamiento, pues establece que quienes hayan incurrido únicamente en los delitos de concierto para delinquir, utilización de uniformes, uso ilícito de equipos de comunicación y porte ilegal de armas, pasarán entre cuatro y cinco años en programas especiales de reinserción (Coronel, 23 de septiembre de 2022).

Igualmente, se considera que uno de los aspectos más controversiales del proyecto es un beneficio llamado “entrega anticipada de bienes” con el que se permitiría:

Conservar el derecho de dominio sobre uno o algunos de los bienes, cuyo origen sea consecuencia de una actividad ilícita, siempre y cuando su valor comercial no supere el diez por ciento (10%) del total de los bienes objeto de colaboración. Además, hacerse acreedor de hasta el diez por ciento (10%) del producto que se obtenga de la enajenación de los bienes entregados (Coronel, 23 de septiembre de 2022, párr. 24).

Ambos aspectos se han considerado muy problemáticos y han recibido importantes críticas de diversos sectores. Por un lado, el senador David Luna indicó que su partido Cambio Radical tiene varios reparos con respecto a la ley de sometimiento ya que, según él, podría equiparar las organizaciones criminales con los grupos subversivos (Jerez, 11 de abril de 2023). Por otro lado, miembros del Pacto Histórico han expresado que los beneficios otorgados a narcos han sido medidas que han criticado y no corresponderían a la esencia del Pacto (*El Tiempo*, 29 de septiembre de 2022). De la misma forma, tanto la comunidad académica como las organizaciones en representación de las víctimas están atentas a los debates y a los controles políticos que se desarrollen en el Congreso, con el propósito de que tales subrogados no atenten contra el sistema de derechos humanos institucionalizado en Colombia y, especialmente, contra los derechos de las víctimas de tales grupos.

Por todo lo anterior, resulta más que compleja la relación que se proyecta entre justicia y paz. Ciertamente, en todos los conflictos armados que se pretenden superar desde la negociación política existe tal tensión, empero, no es sobrepuesta la una sobre la otra. De hecho, generalmente se busca un equilibrio que únicamente se puede flexibilizar más si se institucionaliza como central y exigencia condicional la reparación integral para todas las víctimas.


Entonces, la justicia admite restricciones a favor de la paz, pero, fundamentalmente, cuando hay causas estructurales e ideológicas del conflicto armado. Por ello, los beneficios para la delincuencia común no solo ponen en peligro la confiabilidad social y política del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, sino que desvirtúan las posibilidades excepcionales, temporales y tipológicas de la justicia transicional.

En este concepto de paz total pareciera que la paz se yuxtapone a la justicia. Esta última relación entre justicia y la reparación integral de víctimas se torna compleja y ambigua en el marco del proyecto de ley de sometimiento. Incluso si se comparara con los procesos de reparación a víctimas derivados del Acuerdo de Paz, ya deja entrever lo difícil, complejo y casi imposible de cumplir de cara a toda la masa de víctimas en el país. En suma, tanto la ley de orden público de paz total como el proyecto de ley de sometimiento constituyen enormes retos institucionales y económicos para el Estado, que podrían fomentar un nuevo ciclo de violencia al no cumplir con las expectativas de todos los posibles participantes y de la sociedad en general, lo que el gobierno del Presidente no parece tener en cuenta a partir del discurso que está promoviendo.



Capítulo 4

La ruptura de la
dependencia.
El regreso de los sesenta:
¿Colombia y la
construcción de la
América Latina cepalina?



Sin haberse publicado aún un documento rector o estrategia oficial de la política exterior de Gustavo Petro, en adelante se delinea lo que se anunció a inicios de su mandato y lo que podría ser la agenda con respecto a la región latinoamericana, con previo contexto o balance de administraciones anteriores y priorizando algunos bloques o relaciones bilaterales de especial relevancia.

PEC y Comunidad Andina

La Comunidad Andina (CAN) es un mecanismo de integración subregional creado mediante el Acuerdo de Cartagena del 26 de mayo de 1969, conocido anteriormente como Grupo o Pacto Andino, cuyas principales políticas se enmarcan en los campos económico y social. A diferencia de la Alianza del Pacífico (AP), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el Foro para el Progreso e Integración de América del Sur (PROSUR) o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), es una organización internacional porque cuenta con personería jurídica internacional y posee cierto grado de independencia frente a sus Estados parte y una arquitectura compleja de instancias de decisión y consulta por áreas de especialidad, con más de cincuenta años de existencia, pero crecientes problemas para mantenerse vigente y relevante. Sus objetivos son: a) promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de

equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; b) acelerar su crecimiento y la generación de ocupación/empleo; y c) facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, MINCIT, s.f.b).

Su paradigma de creación ha sido el proceso de integración de la Unión Europea (UE) y busca el horizonte del mercado interior como mecanismo para desarrollar complementariedades, coordinar políticas públicas y mejorar su posición normativa y de negociación frente a Estados y bloques externos. En el ideal funcionalista, el mercado común representa un estadio superior de las interdependencias económicas, más profundo que los tratados bilaterales de libre comercio (TLC) o el área de libre comercio, más robusto que la zona aduanera representada en el arancel externo común, y consta de las cuatro libertades de flujo: bienes, servicios, capitales y personas. Se trata de un proceso para abolir progresivamente las medidas de discriminación entre unidades económicas diferentes, arancelarias y no arancelarias, pero que inevitablemente exige transformar la naturaleza de las instituciones, construir visión compartida y armonizar políticas mediante reglas y autoridades supranacionales (Vieira, 2011).

Es precisamente allí donde se denotan sus contradicciones internas y que han dado paso a la desintegración progresiva desde inicios del siglo XXI. Sus miembros plenos no han sido estables en el tiempo, particularmente por las fracturas ideológicas latinoamericanas y la preponderancia de las agendas y los cambios de gobierno sobre los compromisos y el derecho comunitarios. En 1973, Venezuela se adhirió al proyecto, originalmente conformado por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Posteriormente y con la consolidación de la dictadura, Chile se retiró en 1976, cuando optó por un modelo de internacionalización económica abierto, bilateralista y flexible, sin ataduras supranacionales y dándole primacía a sus intereses nacionales, de modo que se alejó de la región. A partir de allí, Colombia se convirtió en un epicentro significativo del proceso, que se estancó por las dificultades para implementar colectivamente el modelo proteccionista cepalino de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), basado en la sustitución de bienes comprados al extranjero y el nacionalismo de

consumo, pero en condiciones de baja industrialización, pobre innovación tecnológica e interconexión infraestructural y falta de competitividad de los sectores agrícola y manufacturero. La crisis de la deuda latinoamericana en los ochenta evidenciaría la inviabilidad de este modelo para países tecnológica y financieramente dependientes y con economías de exportación predominantemente primarias.

Pero, así como el extremo del proteccionismo cepalino, que fue desarrollado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) a partir de la década de los años sesenta del siglo XX, el cual empantanó el proceso integrador en nombre de la ruptura de las relaciones centro-periferia y agudizó los problemas de desarrollo, posteriormente, con el avance de la década de los noventa, la receta neoliberal de intensa desregulación y liberalización, mediante la que se reducía el papel estratégico del Estado en la internacionalización y se entregaba la responsabilidad a las fuerzas variables del mercado, fue otra estocada adversa a la integración regional. A partir de entonces, el bilateralismo comercial y el modelo del regionalismo abierto fueron los principios rectores de los países andinos y latinoamericanos, pero ello, paradójicamente, agravó su dependencia estructural con las economías más industrializadas y complejizó la adopción de decisiones por unanimidad/consenso en materia de relación con actores extrarregionales. A partir de entonces y hasta ahora, los países de la CAN han optado más por la *inserción* que por la integración, definida como el esfuerzo por adaptarse 'pragmáticamente', con flexibilidad para competir individualmente, con bajas dosis de compromiso o de cláusulas de cumplimiento y facilidad para desprenderse de obligaciones previas (es la visión de EE. UU., Reino Unido, Chile y países del Asia Pacífico) (Vieira, 2011). En la tabla 12, representamos las diferencias sustanciales de ambas posiciones.

Para el caso de Colombia, particularmente los gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos abrazaron esa perspectiva, suscribiendo numerosos TLC en aras de la diversificación geográfica y comercial, empezando con EE. UU., pero prácticamente desconociendo el lineamiento constitucional de priorizar la integración económica, social y política con las demás naciones y, en especial, con los países de América Latina y del Caribe (artículo 227). En el contexto posterior al fracaso

de la propuesta estadounidense de un solo acuerdo comercial con la región o Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), hundido en 2005 por los gobiernos de izquierda como los de Brasil (Luiz Inácio Lula da Silva), Argentina (Néstor Kirchner) y Venezuela (Hugo Chávez), y en la perspectiva de la finalización del acuerdo de beneficios arancelarios por resultados antidrogas como la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y la Erradicación de la Droga (ATPDEA, por su sigla en inglés) (1992-2001), Colombia y Perú priorizaron la búsqueda de un nuevo acuerdo con EE. UU., su principal comprador.

Tabla 12. Diferencias entre inserción e integración

| Inserción | Integración |
|---|---|
| Geografía variable | Geografía cerrada |
| Regionalismo abierto | Regionalismo cerrado o semicerrado |
| Normas flexibles, limitadas | Derecho comunitario |
| Soberanía | Supranacionalidad |
| Órganos dependientes de los Estados | Órganos independientes de los Estados |
| Alianzas | Organizaciones con personalidad jurídica |
| Fomentar competencia | Construir capacidades colectivas |
| Desarrollar especialidades | Desarrollar complementariedades |
| Cadenas de valor por iniciativa privada | Cadenas de valor por armonización de políticas públicas |
| Ventajas relativas (individuales) | Ventajas absolutas (colectivas) |
| Penetrar mercados y atraer IED | Transferir conocimientos y tecnologías |
| Política exterior individual | Política exterior comunitaria |
| TLC, zona de libre comercio | Zona aduanera, mercado común, unión económica (monetaria, fiscal) |
| Decisiones individuales | Decisiones por consenso |

Fuente: elaboración de los autores.

Consecuentemente, el marcado énfasis en buscar los TLC con EE. UU. y la UE de los gobiernos de Colombia (Uribe) y Perú (Alan García)

fue en parte la manzana de la discordia en la CAN a inicios de los 2000, además de la inflexibilidad ideológica de los gobiernos andinos críticos de EE. UU. y del capitalismo: Venezuela (Chávez), Ecuador (Rafael Correa) y Bolivia (Evo Morales). Decisiones 'comunitarias' como la 667 (2007), en la que Colombia y Perú lograron presionar a los demás miembros para que les permitieran ir suscribiendo los TLC con la UE sin pasar por negociaciones de bloque, lo que les facilitaba negociar con "diferentes niveles de alcance y profundidad" y aceptando las asimetrías al interior de la CAN porque dificultan las posturas de unanimidad (CAN, 8 de junio de 2007, arts. 1 y 2), terminaron socavando la coordinación entre miembros. Los gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia no solamente dieron un paso al costado frente al TLC con EE. UU., también optaron por conformar un nuevo foro regional, de corte antihegemónico y con miras a una "integración alternativa", "sin mercantilismo" y "en defensa de la independencia, la autodeterminación y la identidad de los pueblos" (Gobierno de Ecuador, s.f., párr. 1). Cuba y Venezuela impulsaron la creación la Alianza Bolivariana de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) en 2004, Bolivia se adhirió en 2006 y Ecuador hizo lo propio en 2009, con lo cual aportaron a la polarización política de la región, pero promovieron un proyecto radical que no interesó a izquierdas más moderadas como las de Brasil o Argentina.

Entretanto, Chile, que volvió a la CAN como miembro asociado pero no pleno en 2006, Perú y Colombia, se mantuvieron en el camino del regionalismo abierto y los TLC. Fue una fractura regional que finalmente condujo a la salida de Venezuela de la CAN en 2006, cuando fue aceptada en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) hasta su suspensión en 2019. También produjo la ambivalencia de Bolivia que, si bien aparece en 2022 como Estado miembro andino activo, en 2019 formalizó su protocolo de adhesión y se encuentra en proceso de tránsito al MERCOSUR, brevemente interrumpido por la crisis interna y el corto cambio de gobierno adverso al Movimiento al Socialismo (MAS) de Morales, por parte de la congresista conservadora Jeanine Áñez, quien asumió la presidencia (2019-2020). Allí se evidencia el proceso de desintegración andino, complementado por la priorización de la AP, un foro aún más flexible, que crean Colombia, Chile y Perú.

En vista de la erosión progresiva del organismo, Santos intentó que Colombia liderara la 'reingeniería' y el fortalecimiento de la CAN mediante el Sistema Andino de Integración (SAI), iniciado bajo la Presidencia *pro tempore* de Colombia entre los años 2011 y 2012. Se definió que hubiese tres órganos de dirección y coordinación (Consejo Presidencial Andino, Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y Comisión de la Comunidad Andina), encabezando a los otros, como el Tribunal de Justicia, el Parlamento Andino y la Secretaría General. También se buscó focalizar la agenda de trabajo en comercio, servicios, inversiones, transporte, interconexión eléctrica, identidad andina y movilidad de personas (Cancillería, s.f.). Pese a los esfuerzos, la CAN ha seguido estancada en materia de avance de la integración económica entre Estados y no ha logrado revertir la tendencia al bilateralismo.

En 2018, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo calculaba que Colombia tenía unos 15 TLC suscritos y ratificados, lo que le ubicaba como el quinto país en la región en cantidad de acuerdos bilaterales detrás de Chile (30 acuerdos), Perú (19), Panamá (17) y México (17). A pesar de suscribir todos esos instrumentos, Colombia seguía muy lejos del porcentaje de exportaciones del total de su PIB que tenían economías con mejor vocación exportadora, incluyendo el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con 51,1 por ciento de su PIB en solo exportaciones, e incluso de otros países que eligieron acuerdos regionales en vez de los TLC, como Brasil (35,2 por ciento) o Argentina (29,7 por ciento), privilegiando el MERCOSUR. Ese año, Colombia llegaba a exportar apenas el 17,8 por ciento de su PIB, lo cual demuestra que no necesariamente firmar numerosos acuerdos multiplica automáticamente las exportaciones, ya que ello depende de otros factores como la calidad de la oferta exportable, las estrategias de promoción comercial, el grado de cumplimiento de los estándares de cada mercado de destino y la competitividad de los productos exportados frente a sus similares de otros países que ingresan a esos mercados. Asimismo, se identificaba que la caída en los precios internacionales de los *commodities* y el ciclo económico negativo (2008 en adelante) opacaron el potencial de los TLC y elevaron el déficit comercial colombiano. Aislado esos efectos externos, se consideraba que los acuerdos habían aumentado

en promedio un 26,7 por ciento las exportaciones y un 26,4 por ciento las importaciones del país (MINCIT, s.f.a), lo cual arrojó una balanza escasamente positiva en aquel año.

Comprendiendo parte de ese resultado no deseado de los TLC, el presidente Duque anunciaba desde su posesión el cese de la firma de nuevos acuerdos comerciales. En consecuencia, optó por mantener los vigentes y buscar condiciones para su mejor aprovechamiento. Desarrolló varias giras internacionales con el propósito de abrir oportunidades para los empresarios nacionales y mantuvo un discurso permanente sobre la necesidad de explotar las actividades de la 'economía naranja', relacionadas con sectores no tradicionales, como el tecnológico y el cultural. Sin embargo, no tuvo una estrategia comercial específica ni un plan de acción para fortalecer a la CAN, que se entiende no como la proposición de temas o agendas de coyuntura, en lo que Colombia siempre ha destacado, sino como la profundización de las instituciones y etapas de la integración supranacional. De hecho, en el plan de acción de política exterior de la Cancillería de 2018 y el Plan Estratégico Institucional 2019-2022, se mencionaron como objetivos prioritarios fortalecer el sistema interamericano (OEA), fortalecer las relaciones con EE. UU., estrechar relaciones con la UE, consolidar una diplomacia económica y comercial que posicione a Colombia como un país innovador a partir de oficinas comerciales y embajadas, apoyar el restablecimiento de la democracia y el Estado de derecho en Venezuela, liderar el Grupo de Lima, fortalecer la AP e impulsar PROSUR en remplazo de UNASUR (Ministerio de Relaciones Exteriores, 13 de agosto de 2018; Cancillería, 2019). Nada hubo acerca de la CAN. También cabe señalar que la coyuntura crítica de la pandemia por COVID-19 y las prioridades domésticas que trajo consigo debilitaron aún más el papel de Colombia en el organismo.

Durante el gobierno Duque, los últimos encuentros de la CAN que se reportan son la XXVII Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en Quito (25 de marzo de 2022) y la 50ª Reunión Ordinaria del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de forma ampliada con los representantes titulares ante la Comisión Andina en Quito (25 de marzo de 2022). Entre sus logros recientes se mencionan el impulso de Colombia en 2020 para la adopción de la

Carta Ambiental Andina para promover el desarrollo sostenible, inclusivo y respetuoso del medio ambiente; la donación del país a la Organización Panamericana de la Salud, a nombre de la CAN, de vacunas contra el COVID-19 para comunidades en condición de vulnerabilidad en 2020; la adopción en 2021 del Observatorio Andino encargado de la gestión de la información oficial en materia de mercurio; la aprobación en 2021 de la Decisión 883 para incrementar la participación de mujeres en las instancias técnicas de la CAN; un nuevo acuerdo para la libertad de movimiento, residencia y trabajo de los ciudadanos entre los cuatro países dentro del nuevo Estatuto Migratorio Andino de 2021; y la aprobación en 2022 de la decisión para crear el Comité Andino de Autoridades Gubernamentales sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (Presidencia de la República, 2022).

En síntesis, el modelo abierto ha permitido la diversificación de mercados y el crecimiento del flujo comercial y de inversión extranjera, pero los TLC no han resultado la panacea para asegurar la competitividad internacional del aparato productivo colombiano y han dejado más vulnerable externamente al país ante las grandes asimetrías reflejadas en las mesas de negociación vis a vis con las potencias industrializadas y emergentes y ante los *shocks* económicos externos. La reprimarización de las exportaciones y los aumentos del déficit comercial y de la concentración del comercio con países fuera de la región son algunas señales de las grandes debilidades de la inserción económica individual. Precisamente, el mayor porcentaje de exportaciones de valor alto agregado de Colombia, histórica y actualmente, se ha dado con respecto a países latinoamericanos y no externos a la región, anteriormente Venezuela y hoy en el marco de la CAN y la AP. Sin embargo, los mayores volúmenes y montos de comercio o concentración comercial que tienen los países andinos y de la AP con respecto a países y bloques externos no solamente difieren de las lógicas de mayor interdependencia comercial entre miembros de los bloques que tienen el Tratado entre México, Estados Unidos (EE. UU.) y Canadá (NAFTA 2.0), la UE o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), que los hacen más fuertes y proclives a construir cadenas de valor por proximidad geográfica y menores costos logísticos y de transacción, también reflejan la enorme contradicción entre el recurrente

discurso de la integración latinoamericana y la priorización constante de mercados extrarregionales.

Ahora bien, el gobierno entrante de Gustavo Petro ha presentado algunas luces de lo que pretende hacer con respecto al papel de Colombia en la CAN, si bien aún se trata de una imagen borrosa y dispersa en sus discursos: enfatizar los temas de paz, drogas y cambio climático. Con su acostumbrada retórica, llena de propuestas pero escasa de medios y modos de implementación, el nuevo mandatario usó la XXII Reunión del Consejo Presidencial Andino en Lima para dejar entrever los temas que le preocupan. En primer lugar, solicitó hacer una declaración conjunta para exhortar a Ucrania y Rusia a iniciar conversaciones de paz (Presidencia de la República, 29 de agosto de 2022), lo que parece denotar su afán por conectar el proyecto doméstico de la paz total con una diplomacia afín a la promoción de la paz en otros países, sin clarificar cuál sería el rol específico de Colombia en ese y otros conflictos externos o el de la CAN en los procesos de paz y acogimiento en Colombia.

En segundo término, y al igual que lo haría posteriormente en la Asamblea General de las Naciones Unidas, intentó persuadir a las delegaciones de los países andinos del fracaso de la guerra contra el narcotráfico, señalando, sin fuentes precisas, el fallecimiento de millones de ciudadanos de los países productores, los “millones de detenidos” y la responsabilidad del fentanilo -que no producen nuestros países- en las muertes por sobredosis en EE. UU. A paso seguido, motivó a las delegaciones a convocar una conferencia de países centroamericanos, suramericanos y caribeños, para discutir y evaluar la política de drogas (Presidencia de la República, 29 de agosto de 2022). Aunque no les habló de la legalización, se presume que irá en esa dirección y sin un modelo o plan riguroso, bajo el supuesto de que el mercado regulado desincentiva por sí solo la organización delincinencial detrás de la transformación de las plantas, ignorando el peso financiero y armado que tienen las cadenas y mafias transnacionales cambiantes, el poder del contrabando y mercados paralelos, y los enormes problemas de debilidad institucional y corrupción de los Estados y funcionarios latinoamericanos como para poder controlar eficientemente dicho

mercado y, además, evitar el aumento de la demanda interna de sustancias psicoactivas.

La nueva narrativa colombiana parece alinearse con la política boliviana del Movimiento Al Socialismo (MAS) sobre legalización del uso tradicional de la coca y el fin o revisión de la cooperación con la Administración de Control de Drogas (DEA, por su sigla en inglés) y otras agencias de EE. UU., así como con el trampolín ideológico de Pedro Castillo en Perú, quien en su campaña presidencial afirmaba tener valores que lo distanciaban de apoyar la legalización de la marihuana, pero recientemente se encuentra apoyando iniciativas de sus aliados políticos para la compra de la hoja de coca por parte del Estado a coccaleros empadronados en la zona conocida como el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem), en el centro de su país. Esta es un área reconocida por sus elevadas tasas de violencia armada, pobreza y debilidad de la presencia estatal, donde se presume que se cultiva más de la mitad de la coca peruana y actúan libremente remanentes de Sendero Luminoso, aliados con mafias nacionales e internacionales, y que actualmente se autodenominan el Militarizado Partido Comunista del Perú (MPCP) (Cueto, 25 de mayo de 2021). Algunos analistas advierten que el enfoque puramente alternativo o social peruano estaría siendo ineficaz para asegurar la sostenibilidad económica de los proyectos de sustitución voluntaria, desalentar el desvío de cultivos hacia la producción de estupefacientes y reducir las tasas de violencia asociada a la competencia por el mercado, de modo que del mercado legalizado interno que se pretende satisfacer, del orden de las 12.000 toneladas anuales, el país estaría produciendo unas 160.000 toneladas anuales, lo cual evidencia superproducción hacia usos ilícitos (Perú21, 28 de abril de 2022).

En el caso de Bolivia, se estima que, de 22.000 hectáreas de cultivos en el país, más de 7.000 están en Chapare y, según la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD), más del 90 por ciento de esa coca no pasa por el mercado legal, lo que señalaría que la política alterativa estaría fomentando indirectamente el aumento de la actividad criminal relacionada con producción de estupefacientes. Asimismo, la capacidad corruptora de las mafias locales y transnacionales estaría motivando a campesinos y funcionarios del

Estado, incluyendo policías de alto rango, a obstruir las limitaciones de siembra y la erradicación de los cultivos no autorizados para el uso doméstico legal (*Los Tiempos*, 29 de mayo de 2022). La violencia asociada a la disputa por narcotráfico en Bolivia es más silente que en los demás países cultivadores andinos, pero presumiblemente creciente por las cifras en aumento de inseguridad. La tasa de homicidios en Bolivia, que se situó en 2019 en 7 por cada 100.000 habitantes, ha subido respecto a 2018, cuando estaba en 4,79 (DatosMacro, s.f.). Por esas razones y otras, el Departamento de Estado de EE. UU. volvió a descertificar a Bolivia (y a Venezuela) en materia de cooperación contra las drogas en 2022, lo que debería constituir un espejo inquietante para la nueva administración de Colombia, que hace parte del llamado 'progresismo'. Igualmente, valdría la pena tener en cuenta la crisis generada por la improvisación en la política antidrogas de México con Andrés Manuel López Obrador, quien se ha visto obligado a revisar su postura de enfoque social y policial a través de la remilitarización del combate a los carteles ante la incapacidad del Estado federal para impedir el control territorial y el aumento de la violencia (masacres) por parte de las diversas estructuras que hoy controlan las cadenas transnacionales de cocaína y heroína latinoamericanas desde ese país. En 2022, el mandatario decidió transferir la Guardia Nacional -una fuerza creada bajo mando civil- a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), la cual había sido creada en mayo de 2019 por iniciativa de Obrador como una institución de carácter civil y encargada de realizar tareas de seguridad pública para remplazar a la ya desaparecida Policía Federal (González, 9 de septiembre de 2022). Como puede verse, este tema multidimensional no puede ser abordado solamente desde la 'seguridad humana' y la construcción de alternativas sociales y de paz, también debe atender a las lógicas complejas de la seguridad internacional y la seguridad pública.

El tercer gran tema de Petro ante los delegados andinos fue la lucha contra el cambio climático, un tema que Duque ya había abandonado en las Naciones Unidas y la AP, pero no particularmente en la CAN. El nuevo mandatario se refirió de forma muy general a las amenazas del fenómeno global y a la necesidad de apostarle a la conservación conjunta de la biodiversidad, los océanos y la selva amazónica

(Presidencia de la República, 29 de agosto de 2022), sin especificar, nuevamente, cuál sería el gran plan de choque en la CAN y qué rol tendría Colombia en la agenda esbozada, aunque aludió, sin detalles, a la posibilidad de atender a un llamado de la CEPAL para incorporar una planificación multilateral ambiental en la base misma de los objetivos de la CAN. Como tema complementario, mencionó la necesidad de avanzar colectivamente hacia la construcción de una red eléctrica integrada exclusivamente con fuentes de energía limpia (solar, eólica o hídrica) y sugirió a todos acabar con la exportación de carbón, petróleo y gas en aras del desarrollo, un lineamiento que por el momento parece inviable y poco atractivo para los demás socios, especialmente Bolivia y Ecuador, cuyos gobiernos alternativos se apalancaron fuertemente en esos sectores para hacer política social y reducir significativamente sus márgenes de pobreza y pobreza extrema en la última década y media.

Terminó refiriéndose a otra tanda de temas sin mayor profundización. En aras del fortalecimiento de la integración, Petro propuso incluir a Chile, Venezuela y Argentina en la CAN, sin aclarar cómo vincular al tercero bajo normas estrictas comunitarias de MERCOSUR que impiden la doble pertenencia, ni cómo aproximar institucionalmente a Venezuela cuando ya no es una economía de mercado ni se adhiere a los principios y reglas democráticas, base del tratado constitutivo de la CAN, MERCOSUR y otros organismos regionales. También lanzó al aire la propuesta de construir una sede de la Universidad Andina Simón Bolívar en Colombia y convertirla, mediante la inversión conjunta y la promoción de la investigación, en la “universidad estrella” dentro de América, para llevarla a destacar en temas como biodiversidad y tecnología. Adicionalmente, expuso el imperativo de industrializar el sector agrícola y reindustrializar el sector manufacturero, pero “en condiciones propias y del siglo XXI” (Presidencia de la República, 29 de agosto de 2022, párrs. 33 y 36). No solamente no explicó cómo conciliar dichas expectativas con el imperativo de la conservación ni cómo evitar un reencauche del fracasado modelo de sustitución de importaciones, más importante aún, no aclaró cómo se financiarían tales objetivos sin los instrumentos dolorosamente ya conocidos: aumento de impuestos o de deuda externa, dos mecanismos que la región ya



no parece soportar en pospandemia, con inflación al alza y lenta recuperación económica mundial y regional.

Posteriormente y en el marco del XI Gabinete Binacional Ecuador-Colombia, con la posibilidad de ampliar esa perspectiva con otros países andinos asumiendo que Chile, Argentina y Venezuela entrarían sin problemas a la CAN, Petro le propuso a Ecuador sumarse a la construcción de una troncal de energías limpias desde La Patagonia hasta la frontera de México con Estados Unidos (Cancillería, 31 de enero de 2023). Su idea es vincular la CAN con MERCOSUR y los países centroamericanos para descarbonizar la economía estadounidense, llegando hasta Alaska, mediante esa red continental de provisión de energías limpias que sería jalonada por Colombia, construyendo además un “eje geopolítico” entre países amazónicos para promover “la vida y la existencia humanas” (Presidencia de la República, 31 de enero de 2023, párrs. 34 y 55). En ese mismo escenario, fue aún más lejos al insinuar que Chile, Argentina y Bolivia serían los ejes, con otros países suramericanos, de una eventual constitución de una “OPEP del litio”, mediante la cual podrían usar internacionalmente sus enormes reservas de este mineral de la transición energética (Presidencia de la República, 31 de enero de 2023, párr. 39). Claramente, esto colisiona tanto con el ideal de la industrialización para escapar de la reprimarización de las economías como con la perspectiva del conservacionismo, y abre una nueva ventana al extractivismo que tanto cuestionan Petro y otros líderes progresistas latinoamericanos. Resulta difícil conciliar el objetivo doméstico y externo del gobierno del Pacto Histórico de proteger el agua y todas sus fuentes como prioridad ambiental, con el de apostarle a una nueva bonanza de *commodities* latinoamericana basada en minerales alternativos. Sería más de lo mismo con metales distintos.

Todos los anteriores resultan propósitos loables, pero que parecen distar de la realidad de la baja calidad de la educación en la región, de la escasa apropiación y el bajo desarrollo regional de tecnologías asociadas a la cuarta revolución industrial, y de la coyuntura mundial y regional económicamente asfixiante, dominada por la presión inflacionaria, la contracción económica, la reducción de los créditos y ayudas externos y la tendencia de los gobiernos a enfocarse en reformas económicas internas, muchas de corte austero. En últimas, se advierte en

la nueva administración colombiana y su discurso exterior latinoamericano un cierto espíritu y una tentación de regresar al proteccionismo regional y nacional cepalino que fracasara durante los años ochenta, en un mundo crecientemente interdependiente, abierto, asimétrico y globalizado, pero ahora en una coyuntura de sistema internacional más inestable y disruptivo, lleno de incertidumbres económicas y tensiones geopolíticas que debilitan y desfinancian especialmente a los países en vías de desarrollo y pobres. Jugar al alineamiento ideológico Sur-Sur y a la polarización frente al Norte global, en tiempos de desorientación pospandémica, desatendiendo la base económica racional y los pilares y fases de la integración económica, oponiendo múltiples propuestas de cambio sin un modelo coherente, con mucha amplitud de temas y escasa definición financiera -que no sea el endeudamiento externo-, resulta un coctel azaroso y que no hace más que repetir las lógicas del pasado que han conducido al estancamiento, la politización e incluso la regresión de la integración de los bloques latinoamericanos. Antes bien, este tipo de propuestas ponen ansiosos a los mercados, a los inversionistas y a los exportadores. Una buena dosis de realidad podría venir de los gremios privados a través del Consejo Empresarial Andino, pero su carácter lamentablemente es puramente consultivo.

PEC, Alianza del Pacífico y Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

La AP fue conformada por Chile, Colombia, México y Perú en 2011 mediante el Acuerdo Marco y su protocolo comercial, que entraron en vigor en julio de 2015 y el 1 de mayo de 2016, respectivamente. De fondo, busca construir un mercado común para lograr la libre movilidad de bienes, servicios, capitales y personas, además de diversas iniciativas de cooperación. Sus tres objetivos específicos son: 1) construir un área de integración profunda con la libertad de flujo de los cuatro factores mencionados; 2) impulsar mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de los miembros, incluyendo la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social; y 3) convertirse en una plataforma de articulación, integración y proyección

al Asia Pacífico (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.a). Aunque la Cancillería menciona que este mecanismo no busca hacer contrapeso a otras iniciativas regionales, el contexto en el que fue lanzado y algunos discursos presidenciales demuestran algo diferente. Como se señaló previamente en el contexto del debilitamiento de la CAN, la AP fue una respuesta de los países y gobiernos que más se identificaban con el libre comercio y la autonomía para firmar acuerdos comerciales bilaterales en aquel entonces frente al endurecimiento de posiciones antihegemónicas en la región, como la esgrimida por la ALBA-TCP, y el proteccionismo parcial de los países MERCOSUR frente a un TLC con EE. UU., liderados por Brasil.

En su momento, el presidente mexicano Felipe Calderón consideraba a la AP una región económica que podría posicionarse como el principal bloque comercial latinoamericano, con el doble de exportaciones del MERCOSUR (Vargas, 6 de junio de 2012). De forma similar, Juan Manuel Santos reconoció que era una alianza de países que compartían “la misma convicción en la democracia, las bondades del libre comercio, la inversión extranjera, la propiedad privada y la estabilidad de las reglas del juego” (citado en Valero, 22 de mayo de 2013, párr. 3). Era clave esa autopercepción de competencia regional y de compromiso con valores e instituciones liberales, en un vecindario que estaba caracterizado por numerosos gobiernos críticos del capitalismo, de la democracia ‘procedimental’ y del acercamiento con EE. UU., y que optaron por introducir reformas antimercado y de democracia radical o popular, con las cuales erosionaban los pesos y contrapesos institucionales (por ejemplo, con reelecciones presidenciales indefinidas y debilitamiento de los poderes Legislativo y Judicial).

Aunque se fundó como un mecanismo de integración de carácter más técnico que político frente a la politización de esquemas como la ALBA-TCP, la UNASUR y la CELAC, tomando como base que sus cuatro miembros ya habían firmado TLC entre sí y también con EE. UU. y la UE, la AP sentó una base clarísima de identidad política y que representa una restricción de origen para países no democráticos. De hecho, su Acuerdo Marco plasma en el preámbulo que los requisitos esenciales para la participación en la AP son “la vigencia del Estado de Derecho y de los respectivos órdenes constitucionales, la separación

de los Poderes del Estado, y la promoción, protección, respeto y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales” (Alianza del Pacífico, 6 de junio de 2012, p. 1).

En síntesis, la AP apareció como un mecanismo para impulsar el mercado común, la competencia con otros bloques regionales y la afirmación de la identidad política y económica neoliberal. No obstante su novedad, el esquema se ha ido desdibujando, a pesar de los avances en materia de reducción de aranceles entre miembros y de cooperación en áreas como inversión (MILA o mercado integrado latinoamericano), migración y educación. Básicamente y como se explicó con la definición y las etapas de la integración, la AP terminó siendo un foro intergubernamental, sin personalidad jurídica, sin derecho supranacional ni competencias y organismos independientes de los Estados y gobiernos de turno. Se ha convertido en una gran vitrina comercial y de contacto con países de Asia del Este, pero sin una integración efectiva. Aunque sus cuatro miembros han elevado el comercio entre sí y en menor medida sus inversiones, incluyendo un mayor porcentaje de manufacturas frente a lo que venden a otros socios de la región, la realidad es que sus principales socios comerciales y de inversión siguen siendo extrarregionales, empezando por EE. UU. o China, según el caso individual que se analice. Por esa misma debilidad institucional, los cambios de gobierno que se suscitaron en México (Andrés Manuel López Obrador), Colombia (Iván Duque y Gustavo Petro), Chile (Gabriel Boric) y el propio Perú (Pedro Castillo, además de los anteriores cambios frecuentes de mandatario por destituciones internas), han generado que la AP pase a un segundo plano en sus agendas o que reciba un interés intermitente. Su extrema flexibilidad facilita negociar a cada país por separado con otros jugadores, pero también reviste el efecto no deseado de impedir la consecución de compromisos profundos para ceder competencias soberanas y coordinar políticas de forma permanente, verificable e incluso sancionable en caso de incumplimiento. Cabe recordar que las cumbres de mandatarios son la máxima instancia decisoria de la AP, en la que se evalúan los avances del mecanismo y se imparten instrucciones sobre sus futuras labores (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.a), lo que da cuenta de la ausencia de un organismo superior, técnico e independiente de los cambios de gobierno.

A pesar de estas notables falencias, la AP reporta oficialmente algunos logros, pero que más bien tienen un carácter simbólico y no han impulsado la integración de sus Estados miembros, entre los cuales se mencionan (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.a):

- Desgravación del 98 por ciento del comercio intrarregional y desgravación del 2 por ciento restante para el año 2030.
- Ocho sedes de embajadas compartidas (Argelia, Vietnam, Azerbaiyán, Ghana, Hungría, Irlanda, Marruecos y Singapur).
- El Consejo Empresarial de la AP (CEAP) como iniciativa del sector privado con el fin de dar recomendaciones a los gobiernos
- A través de la Plataforma de Movilidad Académica y Estudiantil, se han beneficiado 2.813 estudiantes de los cuatro países.
- Supresión de visas de turismo y de negocios entre los cuatro países.
- Firma del Acuerdo Interinstitucional para un Programa de Vacaciones y Trabajo.
- Suscripción del Acuerdo de Asistencia Consular que permite a los nacionales de los cuatro países recibir asistencia consular en aquellos Estados donde no haya representación diplomática o consular de su país de origen.
- Exención de visado de corta estancia para extranjeros residentes en países miembros.
- Firma del TLC con Singapur que, una vez entre en vigor, hará de este país el primer Estado Asociado (no miembro) de la AP.
- Se adoptó la Visión Estratégica de la AP 2030, que centra sus trabajos en cuatro ejes para lograr una alianza más integrada, más global, más conectada y ciudadana, en línea con los Objetivos para el Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas.

Ahora bien, con respecto a los logros de Iván Duque en la AP, se mencionan (Presidencia de la República, 2022, p. 134):

- El 1 de diciembre de 2021 se acordó el “Modelo Operativo para el reconocimiento y la homologación de certificaciones de competencias laborales en la AP”.
- En el segundo semestre de 2021 se puso en operación de la Plataforma de Consulta Migratoria, en complemento a la eliminación de visa de turismo de corta estancia, vigente desde el 2012.

- En agosto de 2021 se lanzó el Observatorio Laboral Regional de la AP y en diciembre de 2021 el Observatorio de Compras Públicas.
- El 10 de diciembre de 2021 se lanzó el Portal de Formación Virtual Compartida en turismo, que continuará ampliándose a otros sectores.
- El 26 de enero de 2022, durante la XVI Cumbre, se aprobó la propuesta de la vicepresidente Marta Lucía Ramírez, un plan para promover mayor participación de empresas lideradas por mujeres en encadenamientos productivos y realizar un intercambio de experiencias sobre políticas públicas a nivel económico con enfoque de género.

Como puede observarse, en la AP se producen constantes modelos, estándares y planes para tratar de sincronizar políticas y prácticas institucionales, pero quedan meramente como marcos de referencia y sin poder vinculante, que es el quid de la integración. Precisamente, se prevé que con el arribo del gobierno de Gustavo Petro continúe el interés de Colombia en la AP, pero con énfasis temáticos parcial o radicalmente nuevos según sus líneas de pensamiento, entre los que seguramente se recalará la lucha contra el cambio climático basada en la descarbonización de las economías, la lucha contra la desigualdad socioeconómica, el cambio de enfoque antidrogas y el apoyo a los procesos de paz en Colombia, pero dejando de lado el logro y la profundización de elementos previos, particularmente para que avancen las etapas de la integración económica formal.

Durante la preparación de la cumbre de la AP para finales de noviembre de 2022, se anunciaba que se mantendría la iniciativa de adherir a Ecuador y a Costa Rica en el bloque, aunque se habían reconocido desacuerdos con Ecuador en algunos temas comerciales (plátano, camarón y atún) que no han permitido cerrar el tratado (Mosquera, 21 de octubre de 2022). Posteriormente, a finales de diciembre de ese año, México y Ecuador afirmaban que no continuarían negociando un TLC mientras las autoridades mexicanas siguieran rechazando la inclusión del banano y el camarón en el instrumento, pese a lograr avanzar en algo más del 90 por ciento del acuerdo (Loaiza, 28 de diciembre de 2022). A inicios de 2023, el presidente ecuatoriano Guillermo Lasso decía que no solamente no habría acuerdo con México, sino que Ecuador

buscaría insertarse directamente en los mercados asiáticos, gracias a instrumentos como el TLC que terminó de negociar con China, lo que dejaría su solicitud de entrada a la AP como algo obsoleto o secundario (AFP, 23 de enero de 2023).

Pero además del usual conflicto que producen los intereses bilaterales comerciales por encima de las agendas regionales en América Latina, la AP recibió otro golpe a inicios de 2023 por cuenta de las discrepancias de opiniones entre gobernantes que produjeron el fallido intento de golpe de Estado por parte del presidente peruano Pedro Castillo, su destitución y encarcelamiento, y la asunción del poder por parte de la vicepresidenta Dina Boluarte. A finales de 2022, el presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador debía entregar la Presidencia *pro tempore* de la AP a Perú, pero esto fue impedido por la pugna entre el mandatario peruano y su Congreso, el cual decidió prohibirle viajar a México por una ligera mayoría de votos, reflejo de la fuerte polarización de ese país (Chillitupa, 31 de enero de 2023). Finalmente, la cumbre de la AP se canceló, pero además el ambiente político en la Alianza se enrareció debido a las posturas diplomáticas de López, Petro y Boric, dentro de las cuales el presidente mexicano expresó que la decisión del Congreso peruano era reflejo del “racismo de la élite” (y optó, además, por conceder asilo a la esposa de Castillo), el colombiano cambió su opinión sobre el “error” del mandatario peruano y el respeto a la soberanía de los poderes de ese país, decidió defender acérrimamente a Castillo, invocando la Convención Americana y chocando directamente contra Boluarte, mientras el líder chileno fue algo más prudente frente al suceso, pero terminó condenando enérgicamente las muertes de manifestantes y señalando a la Policía y a la mandataria peruanos como responsables.

Pese al caos en Perú y el virtual estancamiento económico y político de la AP, Petro y el Ministerio de Relaciones Exteriores colombiano anunciaban a inicios de 2023, con bombos y platillos, la creación de un ‘Centro de Innovación’, impulsado por Colombia y en alianza con la multinacional Nestlé, para formar de forma gratuita y virtual a los jóvenes de los países de la AP en actividades de emprendimiento agrícola (Cancillería, 18 de enero de 2023). Si bien innovadora y pertinente socialmente, dicha propuesta resulta una más entre numerosas iniciativas

de cooperación blanda entre miembros de la Alianza, pero que no logran ocultar las enormes deficiencias estructurales del foro, la falta de una visión común de la integración y las asimetrías comerciales y de desarrollo industrial entre sus miembros. Será difícil que añadir más temas o iniciativas tangenciales, o incluso miembros observadores, constituya la receta para superar el futuro incierto de la integración real (institucional, organizacional, cadenas transnacionales de valor, infraestructura física) en la AP.

En últimas, el riesgo mayor de la convergencia entre progresismos ‘críticos del neoliberalismo’ (Boric, Petro, López Obrador, Castillo) y tan variopintos, sin una matriz ideológica uniforme, es la extrema politización y fragmentación del foro por la saturación de temas complementarios pero ajenos al núcleo de lo que precisa la conformación de un mercado común. El riesgo menor es que las situaciones de inestabilidad política, económica y de seguridad doméstica de los cuatro miembros, especialmente por los problemas pospandemia y en el marco de los efectos internacionales de la guerra entre Rusia y Ucrania, conduzcan a la AP a la irrelevancia en medio del ensimismamiento y las urgencias internas de sus países miembros. Adicionalmente y atendiendo a los discursos recabados a la fecha de este texto, se prevé que la AP no esté posicionada en el centro del radar de la integración para el gobierno Petro, siendo la CAN y probablemente la CELAC o el remplazo (¿resurrección?) de UNASUR las plataformas principales de activismo diplomático colombiano en la región.

De hecho, Petro se refirió a inicios de 2023 con más euforia a la CELAC que a la propia AP. Sin entrar en detalles e historia sobre ese otro foro, que no ha logrado tampoco convertirse en una arquitectura supranacional de integración, la cumbre (VII) de inicios de 2023 advirtió la presencia del patrón conocido del regionalismo latinoamericano: una larga lista de iniciativas de cooperación de toda índole (comercial, ambiental, infraestructural, cultural, social, y hasta cibernética y espacial) con ambigüedad sobre su forma de financiación e implementación, discrepancias de fondo sobre el modelo de desarrollo a seguir y fracturas internas entre subbloques regionales, sin mencionar las escisiones políticas que genera la situación de derechos humanos extremadamente deteriorada en países como Cuba, Nicaragua y Venezuela, con



tensiones entre mandatarios críticos, moderados y aliados de esos regímenes. Más allá de la aparente sintonía entre izquierdas, cuyo signo parece predominar en la región, y algunas coincidencias temáticas como la urgencia de la transición energética, la conservación amazónica, la importancia de la reducción de la desigualdad y la inclusión democrática, se ha notado una gran diversidad de formas de entender aspectos esenciales, tales como el cambio en las relaciones con EE. UU., la profundidad de las relaciones con China, el futuro de la OEA, las alternativas a la política hegemónica antidrogas, el manejo del sector minero y de hidrocarburos, y la forma de identificar y sancionar las rupturas al orden democrático en los países miembros. Por algo se le ha denominado a la CELAC, entre imágenes similares, como “una caja de resonancia de las discrepancias que viene atravesando la región y que dificultan el avance de la integración en un contexto político y geopolítico agitado” (Frenkel, enero de 2023, párr. 1).

En ese contexto de efervescencia ‘progresista’ pero sin liderazgo claro y con un Brasil que ‘regresa’ con Lula a la región (y a la CELAC), pero en un mar de incertidumbres y problemas domésticos, el Gobierno de Colombia parece tratar de proyectarse como epicentro ideológico, con propuestas innovadoras pero arduas de materializar, con muchas ideas pero escasa capacidad de arrastre y *rule-making*. Por una parte, solicitó fortalecer el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (tema de la OEA, no de la CELAC) para lograr incluir “derechos ambientales, de la mujer y colectivos de última generación” y fortalecer su poder judicial para evitar “presos políticos” y “golpes parlamentarios” y violencias en contra de los gobiernos elegidos popularmente. En segunda instancia, promovió adoptar un tratado regional de migración, iniciando con una conferencia latinoamericana y del Caribe sobre el tema, alojada por México. En tercer lugar, planteó la adopción de un tratado regional para suministrar energías limpias a Estados Unidos y Canadá como forma de contribuir a la descarbonización de esas economías, idea que ya viene impulsando en la CAN y la AP. En cuarto lugar, propuso construir un “sistema de abastecimiento alimentario” latinoamericano para combatir el hambre en todos los países. En quinto lugar, promovió la creación de un organismo regional para controlar los precios, la producción y el acceso a medicamentos en contra de los

“poderes monopólicos”. Finalmente, lanzó la posibilidad de construir un sistema ferroviario transregional para conectar a todos los países y evitar el uso de la “autopista norteamericana” que estimula la movilidad con combustibles fósiles (Presidencia de la República, 24 de enero de 2023b, párrs. 4 y 15).

En síntesis, tanto en la AP como en la CELAC, al igual que sucede en la CAN, el nuevo gobierno de Colombia pretende proyectarse como líder regional o potencia regional líder a partir de la exposición de incontables propuestas de cooperación, con una agenda muy densa y un activismo diplomático ambicioso, pero agudas limitaciones materiales, inconsistencias conceptuales y nula o confusa ruta de ejecución. Abunda la retórica del cambio en el nivel regional, al igual que acontece en la dimensión interna, pero igualmente se ensancha la brecha entre expectativas y probabilidades, sobre todo ignorando las variables y restricciones de las perspectivas geoeconómica y geopolítica. Esto no es un desbalance nuevo y también caracterizó en varios aspectos a la política exterior de gobiernos como el de Juan Manuel Santos o Iván Duque, pero parece magnificarse con las narrativas hipertransformadoras del gobierno del Pacto Histórico. Muchas ideas, mucha dispersión y poca priorización.

PEC con Chile y Perú

Desde finales del siglo XX y hasta las dos primeras décadas del XXI, la política exterior de Colombia encontraba en Chile y Perú sus mayores aliados después de EE. UU. en materia comercial, diplomática y de cooperación en seguridad y defensa. Sus modelos de desarrollo similares basados en la apertura comercial y la atracción de capitales, su valoración positiva de la democracia procedimental, su cercanía con Washington y sus posturas duras contra el narcotráfico y el terrorismo, les permitían a sus gobiernos compartir percepciones muy similares e intereses bilaterales y subregionales, incluyendo el rechazo a las propuestas de integración que pretendían debilitar o remplazar a la OEA o plantear posturas antiestadounidenses. La cooperación para tratar de conducir a Venezuela a restaurar el régimen democrático y luchar conjuntamente contra el COVID-19 fueron temas adicionales de

entendimiento en el periodo de Iván Duque, hasta que se produjeron los cambios drásticos de signo político en sendos países (durante 2021 con Pedro Castillo, en Perú, y durante 2022 con Gabriel Boric, en Chile).

Empero, hay que reconocer que los procesos domésticos de polarización política y convulsión social en Colombia, Chile y Perú, en el contexto de las frustraciones y movilizaciones ciudadanas antes y durante la pandemia, también constituyeron un factor de doble efecto: por un lado, esa inestabilidad interna restringió una mayor fluidez de las relaciones entre gobiernos de signo similar (centro-derecha), aturridos por las protestas violentas y la crisis sanitaria; y por otro, fueron escenarios que lograron capitalizar políticos y movimientos no convencionales y que ganaron las elecciones, no solo presidenciales sino incluso congresionales y territoriales, para lo cual izaron las banderas del cambio y la justicia social en antagonismo a las élites y los partidos políticos tradicionales. En el caso peruano, la crisis presidencial recurrente producto de los escándalos de corrupción, con destituciones frecuentes por parte del Congreso, generó un ensimismamiento relativo de su política exterior, con un enfrentamiento sin tregua entre poderes públicos que actualmente amenaza también la permanencia de Castillo en el poder y restringe su movilidad internacional.

En el caso de Chile, su estallido social violento y algunos de sus movimientos y líderes de la protesta, en aras del cambio de Constitución, se convirtieron en un referente poderoso para las movilizaciones en Colombia en contra del presidente Duque. Tanto así que se evidenciaron en su momento reuniones virtuales y hasta colaboraciones directas entre activistas chilenos y colombianos de las autodenominadas 'primeras líneas', especialmente agresivas y coordinadas en su forma de actuar contra la Policía (Bas, 18 de enero de 2022). La inteligencia policial también confirmaría posteriormente la penetración y la financiación de algunas de estas 'primeras líneas' en Colombia por parte de la guerrilla del ELN, incluyendo la adquisición de insumos e instrucción para que los civiles usaran explosivos contra la Fuerza Pública en las movilizaciones (*Infobae*, 18 de enero de 2023). Curiosamente, también Chile y Colombia fueron presumiblemente penetrados por la interferencia rusa que avivó el conflicto social por vía de la desinformación, los mensajes agresivos (troles) y el hacktivismo (Brunnstrom y

Sherwood, 1 de noviembre de 2019). Esa conexión, aunque indirecta, debería ser mejor analizada geopolíticamente no solo por el aumento de la presencia de Rusia en la región, sino por la manera en que su agenda de apoyo a la multipolarización del sistema internacional puede converger con propuestas latinoamericanas de 'revisión' de las relaciones con EE. UU. y de menor interés relativo por la OEA en función de estructuras regionales 'más autónomas'.

Volviendo al presidente Petro, cabe mencionar brevemente los acercamientos iniciales del Gobierno con Chile y Perú. Resalta que los mandatarios de los tres países se referían mucho a la CAN y prácticamente nada a la AP, sin haberse efectuado aún la cumbre de ese foro previamente abordado.

Con respecto a la CAN, es conocida la deferencia ideológica que el entonces candidato presidencial Gustavo Petro le mostraba al recién elegido Gabriel Boric en Chile. No solamente viajó personalmente a felicitarlo por invitación de aquel, sino que allí hablaron ambos de fortalecer la CAN hacia la industrialización del bloque bajo un nuevo paradigma económico. También se mostró Petro interesado en fortalecer juntos la educación doctoral y en examinar los modelos de reforma a la salud y pensional que estaba liderando la coalición de gobierno en Chile (*Semana*, 12 de marzo de 2022). La foto que ambos se tomaron en Valparaíso tuvo un efecto considerable -viral- en las elecciones a favor del entonces candidato de la Colombia Humana. Esa aproximación prematura fue luego reforzada por las declaraciones oficiales de Petro como mandatario, quien mencionó que Chile fungiría como país garante del proceso de paz con el ELN y que se trabajaría en confeccionar una agenda conjunta en torno a temas como la migración, la dignificación de los pueblos indígenas y afro, impulsar una "política exterior feminista", "revitalizar" institucionalmente la Comunidad Andina y fortalecer la CELAC, incluyendo la integración de la energía eléctrica y otras energías limpias (Palomino, 8 de agosto de 2022, párr. 1).

También fue muy simbólica la visita a Bogotá del secretario general de Política Exterior de la República de Chile, Alex Wetzig Abdale, quien suscribió con el viceministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Francisco Coy Granados, un memorando de entendimiento sobre la creación de la Comisión Binacional para la Conmemoración

del Bicentenario de Relaciones Diplomáticas (Cancillería, 3 de octubre de 2022). A principios de enero de 2023, Petro visitaría nuevamente a Boric en medio de un periplo por varios países suramericanos, incluyendo Brasil y Venezuela, como forma de preparar consensos antes de la cumbre posterior de la CELAC, que ya se comentó. En Chile, Petro ratificó a ese país como garante de la mesa de diálogos con el ELN y le propuso Boric ayudarlo a impulsar un “juramento de un gran pacto democrático” para América Latina y convocar una reunión de la OEA, al tiempo que condenaron conjuntamente la toma de las sedes del poder brasileño por parte de seguidores de Jair Bolsonaro (*El Espectador*, 9 de enero de 2023, párr. 2). Asimismo, le animó a sumarse a su idea de hacer converger a los países suramericanos en una red de integración de energías renovables y hasta lanzó la invitación a Chile para transmitirle a Colombia su experiencia en el sector aeroespacial, a fin de contribuir al desarrollo de esta área de conocimiento en el país en aras de mejorar la información catastral de la posesión de la tierra fértil y aplicar el primer punto del Acuerdo de Paz entre el Estado y las extintas FARC-EP. En ese mismo escenario, ambos mandatarios firmaron un memorando de entendimiento para cooperar en incorporar de manera transversal las políticas de género, juventudes, memoria y cultura para la paz a las políticas públicas de sus países, incluyendo la realización de eventos e intercambios culturales, exhibiciones de cine y artes audiovisuales, promoción de la literatura, fortalecimiento de las bibliotecas, fomento del intercambio de información sobre la conservación del patrimonio cultural, material e inmaterial de los saberes populares y las piezas patrimoniales, y restitución de bienes culturales ilegalmente traficados (Ministerio de Cultura, 12 de enero de 2023). Ello no solo a nivel bilateral, sino que también aplicaría a la AP.

Esta relación Petro-Boric, Colombia-Chile, podría ser la más significativa políticamente en la región para el gobierno del Pacto Histórico, por identificación positiva entre procesos de cambio domésticos y líneas de progresismo social y ambientalista antiestablecimiento que abandonan. La duda que cabe es si el gobierno de Petro tomará nota del proceso de asamblea nacional constituyente chileno (que fracasó estrepitosamente en su primer intento de aprobación popular) para llevar aún más lejos en Colombia sus propuestas de cambio, sobre

todo en el caso hipotético de que el Congreso o las Cortes les pongan freno a sus iniciativas más drásticas. Inquieta conocer el grado actual de influencia ideológica de los procesos sociopolíticos chilenos sobre el Pacto Histórico y el Ejecutivo colombianos.

Finalmente, frente a Chile y con respecto a las perspectivas de esta relación bilateral, cabe una inquietud adicional por cuenta del anuncio del Gobierno de ese país sobre su incorporación oficial al Acuerdo Transpacífico (CPTPP o TPP11), que integran Australia, Brunéi, Canadá, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, Vietnam y ahora Chile (Torres, 22 de febrero de 2023). Primero, se evidencia una contradicción entre el discurso antineoliberal de la coalición ganadora Pacto Apruebo Dignidad y del propio partido Convergencia Social de Boric, defendiendo a los productores nacionales y la industria frente a este tipo de instrumentos comerciales, de un lado, y la lógica de fondo del acuerdo, que enfatiza la apertura global y la competencia desgravada con las que Chile también se ha visto perjudicado por la reprimarización, como otros países latinoamericanos, frente a las fuertes economías asiáticas. Si bien el Gobierno chileno pretende reformar la estructura del TPP11 para resolver controversias jurídicas mediante acuerdos bilaterales con los socios a fin de reducir algunas asimetrías y evitar demandas, deberá ceder a la mayoría de sus pretensiones proteccionistas para participar plenamente de esa área comercial. Un mensaje que también le cabe al gobierno de Gustavo Petro tanto por los TLC vigentes como por su interés en exportar más (manufacturas y minerales de la transición energética) al mundo asiático. Segundo, preocupa que Chile, México y Perú, tres de los miembros de la AP, ya sean socios formales de esta megazona de libre comercio por su adherencia previa al Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC), mientras Colombia aún no logra hacerse miembro y esto no parece un objetivo central de la administración Petro, pero puede implicar a corto plazo una irrelevancia técnica de la AP y una mayor asincronía de inserción comercial internacional entre miembros, en la medida en que los tres países mencionados no la necesitan para hacer parte de las interdependencias económicas del Asia Pacífico, asunto que eventualmente los llevaría a avanzar más con esos mercados que entre los propios cuatro latinoamericanos en el marco de AP.



Respecto a Perú, y aprovechando la llegada de Petro para la sesión del XXII Consejo Presidencial Andino porque Castillo no pudo viajar anteriormente a Bogotá para felicitar a Petro para su posesión por impedimento del Congreso de su país, el presidente peruano consideró que Petro fortalecería la integración regional. Allí enfatizó los temas de desarrollo, justicia social, paz y equidad de género, y su canciller, Miguel Ángel Rodríguez, coincidió con las ideas de Petro de fortalecer la CAN e integrar a Chile, Venezuela y Argentina para construir una “patria andina sin fronteras” (*Semana*, 29 de agosto de 2022, párr.14). La delegación peruana anunció además que asumiría desde agosto de ese año la Presidencia *pro tempore* de la CAN, con una agenda focalizada en aspectos sociales y una “dinámica distinta” para promover su descentralización, por ejemplo, mencionando a la CAN en las regiones del Perú, como en Tumbes (norte), para hablar del Estatuto Migratorio Andino, y en Arequipa (sur), para referirse a las oportunidades industriales (Samon, 10 de agosto de 2022, párr. 1). Se mencionó asimismo el lanzamiento del Plan de Trabajo del Perú para el periodo 2022-2023 en la CAN, con lineamientos como la promoción de la calidad de vida de la población andina, el desarrollo conjunto de las zonas de frontera, la ampliación del libre flujo de bienes y servicios, la protección del medioambiente, la mitigación de los efectos del cambio climático, y la interconexión física y digital de la zona andina (*Infobae*, 29 de agosto de 2022).

Aunque Castillo y Petro parecen coincidir en algunos temas de ‘cambio’, la inestabilidad institucional de la democracia peruana, la persecución política y judicial contra Castillo y su falta de experiencia como tomador de decisiones públicas y de política exterior, parecen ser escollos que difícilmente Petro podrá esquivar a fin de lograr adherir sólidamente a un socio-seguidor a su visión aún borrosa de la transformación de la integración regional. Más aún, la destitución y detención de Castillo por causa de su intento fallido de cerrar el Congreso, tratando de invocar un Estado de excepción para anular las investigaciones por corrupción en contra de su gobierno y la permanente obstrucción del Legislativo a sus decisiones ejecutivas y viajes al exterior, no fue otra cosa sino la confirmación de la ingobernabilidad actual del Perú y de la plaza vacía de un miembro clave que tendrán

la Comunidad Andina y la Alianza del Pacífico durante un tiempo, posiblemente considerable dada la trayectoria de la crisis peruana, pero sobre todo, en vista de la falta de consenso nacional en ese país para restaurar la normalidad democrática mediante la celebración de elecciones anticipadas, una solución superficial y que no toca de fondo los problemas de coordinación y disfuncionalidades entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, visibles en un Estado que ha tenido seis presidentes desde 2018.

En particular, la manzana de la discordia ha sido la norma aprobada en 1993 que establece que la Presidencia de la República queda vacante por incapacidad temporal o permanente del presidente y puede ser declarada por el Congreso, incluyendo la incapacidad moral, figura extraña en las constituciones del resto del mundo y que ha sido instrumentalizada en Perú por un congreso crecientemente fragmentado (Olmo, 8 de diciembre de 2022). Complementariamente, la misma Constitución permite al Presidente disolver el Congreso si le niega por dos veces la confianza al Ejecutivo, lo que usualmente significa la no aprobación o remoción de su gabinete por parte del Legislativo. Este sistema de mutua amenaza se hizo insostenible en un país que perdió el consenso de élites desde la polémica salida de Fujimori y donde los ciudadanos han perdido progresivamente la confianza en las elecciones, los poderes públicos y los políticos profesionales, lo que abrió la puerta a candidatos exógenos, exóticos y hasta estrambóticos, por no hablar de las múltiples maneras como las desigualdades han alimentado las narrativas populistas del cambio en ese y otros países cercanos.

En ese contexto de incompatibilidad orgánica dentro del sistema político peruano, Petro ignoró totalmente tanto la complejidad de la situación interna como la soberanía del país vecino, afanándose por ponerse del lado de Castillo y lanzando ácidas críticas a las élites peruanas y a la vicepresidenta que asumió temporalmente el poder presidencial por ratificación del Legislativo, la abogada Dina Boluarte, quien, paradójicamente, también pertenece al partido de extrema izquierda de Castillo, Perú Libre. Petro no solamente tergiversó el significado del fenómeno, asociándolo ideológicamente a los golpes de la "ultraderecha latinoamericana" en los países de la región, además le solicitó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) aplicar

la Convención Americana de Derechos Humanos y expedir medidas cautelares en favor del mandatario depuesto, asumiendo que es solamente un preso político y minimizando su actuación arbitraria como una equivocación (*Portafolio*, 10 de diciembre de 2022, párr. 4). La reacción de Boluarte no se hizo esperar, enviando una nota de protesta diplomática por la injerencia del Gobierno colombiano en sus asuntos internos y poner en duda la actuación de la Policía peruana al tratar de contener las violentas manifestaciones a favor de Castillo, repudiando el señalamiento de Petro al Gobierno como responsable directo de los 60 o más fallecidos en medio de las confusas confrontaciones. A inicios de 2023, Petro se mantuvo en su postura y señaló que, mientras no hubiese una sentencia de un juez penal en contra de Castillo, debería ser restituido en el poder, al tiempo que invocó la idea de fortalecer el Sistema Interamericano de Derechos Humanos para evitar los golpes contra mandatarios elegidos popularmente (*El Colombiano*, 25 de enero de 2023). Esto se evidenció posteriormente en la cumbre de la CELAC.

La injerencia indebida y mal calculada del Ejecutivo colombiano sobre los procesos internos del Perú (y otros países), más orientada por el sensacionalismo del uso de las redes sociales y la solidaridad ideológica con la izquierda (falsamente) 'perseguida' en todo el continente, amenaza con hacer inflexible a la política exterior y añadir conflictos externos innecesarios para un país que requiere de todo el apoyo internacional posible para sus procesos de paz y que pretende revitalizar la integración regional. De hecho, el Congreso peruano optó por declarar persona no grata a Gustavo Petro por sus incendiarias declaraciones al afirmar que en Perú los policías "marchan como nazis, contra su propio pueblo" (Petro, citado en *Portafolio*, 18 de febrero de 2023, párr. 3) lo que podría activar mecanismos para impedirle al mandatario colombiano ingresar al territorio del país vecino hasta que cambien drásticamente las circunstancias o rectifique (algo poco probable) sus posiciones. Eso, en últimas, significa una estocada mortal contra la concordia en la Alianza del Pacífico. Habrá que ver si la injerencia de Petro también se trasladará a las elecciones que podrían celebrarse como salida parcial a la crisis peruana, lo que podría significar el arribo de un gobierno no solamente más inclinado a la derecha conservadora sino, además, ávido de represalias contra Colombia.

Palabras más, palabras menos, el presidente Petro intenta no solamente velar por el restablecimiento -poco viable- de las funciones de Castillo como pieza fundamental de su ajedrez regional de líderes progresistas. También busca politizar y agrupar casos muy diferentes de inestabilidad interna como ‘evidencias’ de una persecución sistemática contra los gobiernos de izquierda en la región, culpando a las élites ‘oligarcas’. Esta narrativa le permitiría ganar simpatías entre movimientos alternativos en toda la región para favorecer su política exterior de ‘transformación de la integración’, aunque también nuevos enemigos externos. Al final, una inquietud que surge de fondo es si dicha actitud se podría convertir en un mecanismo para recaudar apoyos externos en caso de que los frenos y contrapesos domésticos en Colombia lo conduzcan a una eventual confrontación con las instituciones democráticas y sanciones, como sucedió cuando fue alcalde mayor de Bogotá (2012-2015), y, sobre todo, en la perspectiva de recurrir a un golpe de opinión nacional e internacional para movilizar los actores afines en las calles y legitimar decisiones inconstitucionales.

De hecho, la polémica en Colombia se encendió a inicios de febrero de 2023 por cuenta del borrador del Plan Nacional de Desarrollo que Petro presentó al Congreso, dado que el Gobierno solicitó en el documento facultades extraordinarias en nueve áreas de política pública para legislar por decreto en lugar de tramitar las leyes ante el Legislativo, no solo para acelerar reformas en instrumentos de política social, sino para facilitar reformas jurídicas y hasta estructurales del Estado (*El Nuevo Siglo*, 8 de febrero de 2023), lo que podría amplificarse y generar enormes desequilibrios en el funcionamiento democrático del mismo e incluso condiciones antitécnicas, antimercado y anticompetencia en diversos aprovisionamientos de interés ciudadano. Una ventana abierta a políticas radicales justificadas como parte de la ‘lucha contra el neoliberalismo’.

PEC con Brasil

Las relaciones entre Colombia y Brasil han sido históricamente dinámicas, en particular durante las últimas dos décadas, sin ser prioritarias por la orientación andina y las relaciones especiales con EE. UU.

de la PEC tradicional y el énfasis brasileño en el sistema y los socios de MERCOSUR. Durante el mandato de Juan Manuel Santos, el marcado interés por la AP, la crisis político-institucional de UNASUR y la priorización de la diplomacia para la paz con el fin de legitimar y buscar apoyo internacional para el proceso de paz con las FARC-EP, fueron aspectos que acotaron una mayor profundización de los nexos con Brasil. Habría que incluir también los enormes problemas económicos y políticos que el Gigante Suramericano enfrentó a partir del segundo gobierno de Dilma Rousseff (2014-2016), quien fue destituida en 2016 por escándalos de corrupción de sus funcionarios y de políticos del Partido de los Trabajadores (PT), vinculados al caso Lava Jato. El impacto regional negativo de los manejos irregulares de Petrobras y Odebrecht, empresas emblemáticas del Estado brasileño, incluyó no solamente el deterioro de la imagen y el liderazgo de Brasil, también acarreó una explosión de investigaciones en al menos 21 países, siete de ellos latinoamericanos, incluyendo Colombia, por presuntos sobornos y financiación ilícita de campañas electorales, lo cual propició la caída y el arresto de varios expresidentes de Perú, Panamá y El Salvador (Lissardy, 25 de marzo de 2021).

Si bien hubo esfuerzos durante el gobierno de Iván Duque por intensificar la agenda bilateral con temas como la defensa de la democracia en la región, la protección ambiental amazónica, la lucha contra el cambio climático y el remplazo de la UNASUR por PROSUR, los vínculos se ralentizaron por cuenta de varios factores.

En primer lugar, el ensimismamiento de la política exterior brasileña continuó y fue agudizado por la orientación ambivalente de las relaciones exteriores del gobierno de Jair Bolsonaro (2019-2022). Este líder y exmilitar, que llegó al Palacio de Planalto por el Partido Liberal (PL), organización política de corte conservador y ultraderechista, ha sido calificado como un político de extrema derecha, con posiciones agresivas y polarizantes, las cuales han estado relacionadas con declaraciones homofóbicas y machistas y argumentos que intentaron legitimar la época de la dictadura (Pascual, 2 de octubre de 2022). Careció de una estrategia coherente hacia América Latina y Suramérica. Aunque fustigó discursivamente a las izquierdas del vecindario, consolidó la salida de Brasil de UNASUR y excluyó a su país de la CELAC, no fue

un promotor decidido de PROSUR ni de otro mecanismo para sustituir la UNASUR, con lo cual optó por acentuar la desuramericanización, la americanización y el interamericanismo de la política exterior, incluso relegó a Itamaraty de su papel estratégico (Frenkel y Azzi, 2021). Sus posiciones nacionalistas y bilateralistas en detrimento de los procesos de integración tocaron incluso al MERCOSUR, al que no solamente cuestionó para revisar el arancel externo común (AEC) y negociar con otras regiones y países sin el mecanismo de consenso comunitario, sino que además debilitó, mediante decisiones como la de darle fin al Acuerdo sobre Transporte Marítimo entre Brasil y Argentina de 1985 o activar anticipadamente la rebaja de 10 por ciento del arancel externo común a todas sus importaciones provenientes fuera del bloque, antes de preparar a sus socios.

En segundo lugar, aunque su signo político-ideológico lo aproximó a Duque en elementos como el alineamiento con EE. UU. -y la deferencia hacia Donald Trump-, la postura dura contra las drogas ilegales y el respaldo al diputado Juan Guaidó como presidente de Venezuela en vez de reconocer a Nicolás Maduro, hubo varios factores que los distanciaron. Sus polémicas posturas sobre la Amazonia, criticando el conservacionismo y pidiendo a los países del mundo pagarle a Brasil por aumentar las zonas de reserva, su escepticismo acerca del calentamiento global y sus efectos y sus polémicas opiniones minimizando la peligrosidad del COVID-19, además del manejo extremadamente laxo que hizo de la pandemia, terminaron distanciándolo del Presidente colombiano. Duque apuntó justo a lo contrario: tratar de convertir a Colombia en referente internacional de la transición a fuentes alternativas de energía, de promoción de los compromisos de conservación forestal, marítima y de biodiversidad en el marco de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de coordinación regional de acceso a la vacunación mediante el mecanismo COVAX de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y de la cooperación bilateral y multilateral con los países interesados en luchar contra el virus. La escasa importancia dada por Bolsonaro al Pacto de Leticia (2019) impulsado por Duque, a pesar de que su ministro de exteriores lo firmó junto a las autoridades de Perú, Ecuador, Bolivia, Surinam y Guyana, fue una gran decepción, por no hablar

de los enormes problemas de coordinación binacional para combatir conjuntamente a la deforestación y creciente extracción ilegal de minerales en la Amazonia, agravadas por la construcción y el desplazamiento transnacional de las dragas brasileñas hacia el otro lado de su parte del río Amazonas.

En tercera instancia, a pesar del gran interés expuesto por Duque para incrementar el comercio y las inversiones con Brasil, no se produjo un acuerdo bilateral o subregional específico en la materia. Cabe recordar que en 2004 se suscribió el Acuerdo de Complementación Económica CAN-MERCOSUR (ACE 59), actualizado en 2017 (ACE 72), lo que les otorga algunas preferencias arancelarias los países de ambos bloques, pero con alcance muy limitado. A Colombia no le interesa adherirse al proyecto de Brasil en MERCOSUR, siendo los acuerdos bilaterales con EE. UU. (firmado en 2006), la UE (2012), México (2009) o Chile (2006) y la AP (2011-2012), sus pilares comerciales, además de su tradicional pertenencia a la CAN junto a Bolivia, Ecuador, Perú y hasta 2006 Venezuela. Duque optó por no firmar nuevos TLC ni tener una estrategia de comercio exterior definida, pero tampoco reversó esas tendencias ni mostró interés significativo en MERCOSUR o Brasil, más allá de la participación del país en la Reunión del Consejo de Mercado Común y Cumbre Presidencial del MERCOSUR en Montevideo (en 2018), donde se tocaron temas de justicia, educación y desarrollo, pero no comerciales. A nivel bilateral, Duque firmó en Brasilia siete acuerdos a finales de 2021, de los cuales uno solo se refiere a temas comerciales y se trata no de un tratado concreto, sino de un memorando de entendimiento para que las agencias de promoción comercial y de inversión de ambos países (Procolombia y APEX-Brasil) eleven su cooperación (Cancillería, 20 de octubre de 2021).

En cuarto lugar, la AP ha logrado distanciar, más que atraer, a Brasil. Entre Santos y Duque, la AP fue la principal apuesta de interacción regional en el campo económico. Compite con Brasil y MERCOSUR, porque tiene una concepción más simétrica y abierta, sin restricciones supranacionales, lo que les permite a los cuatro países enlazar socios claves fuera de Suramérica, posicionarse con menos desventaja frente a la potencia regional y atraer mercados e inversión sin tener que negociar colectivamente ni insertar los intereses geopolíticos de Brasil.

Si bien Michel Temer y Dilma Rousseff exhibieron en sus mandatos respectivos una intención positiva de tender puentes entre la Alianza y MERCOSUR, lo cierto es que no se concretaron, y en la coincidencia temporal Duque-Bolsonaro tampoco hubo avances en dicho sentido.

Siguiendo la biblioteca de tratados de la Cancillería, en el primer mandato de Santos se adoptaron oficialmente 16 instrumentos con Brasil, de los cuales 15 permanecen vigentes y cinco se referían a cooperación en proyectos productivos (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.b). En el segundo mandato de Santos, solamente se formalizó el de inversión, que ya se comentó. Durante el gobierno de Duque, se adoptaron seis instrumentos, de los cuales cinco están vigentes. El único referido a temas económicos es el de servicios aéreos, que no estaba vigente a la fecha de este texto. Los otros se refieren a temas sanitarios, ambientales y de gestión de bomberos. En síntesis, este indicador advierte que las dinámicas de cooperación económica fueron más intensas en el primer mandato de Santos, perdieron fuerza en el segundo y aumentaron levemente durante la segunda mitad del gobierno de Duque, pero a principios de 2022 no se concretaron en acuerdos ratificados.

Colombia y Brasil cuentan con varios mecanismos de coordinación bilateral, como la Comisión de Vecindad e Integración, la Comisión Mixta en materia de drogas, la Comisión Mixta de Cooperación en Ciencia y Tecnología, la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON), el Grupo de Trabajo de Cooperación Técnica y el Mecanismo 2+2 de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa.

Los últimos encuentros de alto nivel entre ambos países fueron los siguientes (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.c):

- 19 de octubre de 2021: visita de Duque a Brasil para impulsar el comercio, la cooperación en salud, la protección ambiental, la seguridad fronteriza, la educación, la energía, la ciencia y la tecnología, entre otros.
- 18 de octubre de 2021: encuentro de Duque y una misión empresarial colombiana con inversionistas y empresarios brasileños en Sao Paulo, buscando oportunidades de negocio e inversión en energía, servicios financieros y agroindustria.

- 12 de agosto de 2021: la vicepresidenta y canciller, Marta Lucía Ramírez, visitó Brasilia para potenciar los flujos de comercio e inversión, abordar asuntos de interés regional, e impulsar la agenda de cooperación en materia de salud, equidad de género y generación de empleo para la reactivación económica de ambos países.
- 15 de mayo de 2020: II Reunión Virtual del Mecanismo 2+2, para intercambiar información y acordar acciones conjuntas encaminadas a responder a la emergencia sanitaria por COVID-19 en la zona de frontera.

Ahora bien, con respecto al gobierno entrante de Gustavo Petro, puede afirmarse que las relaciones con Brasil no iniciaron de la mejor forma por las posturas antiizquierdistas de Bolsonaro, pero tienen perspectiva positiva debido al regreso de Lula da Silva al poder. En plena campaña de 2022, Bolsonaro acusó al líder del PT de respaldar a Maduro para sostenerse en Venezuela, de apoyar a Boric en Chile, al dictador Daniel Ortega en Nicaragua y a Gustavo Petro en Colombia con su idea de legalizar las drogas (*Pulzo*, 29 de agosto de 2022). También cuestionó al colombiano por hacer parte de la guerrilla chilena del MIR, a la cual confundió con el M-19.

A pesar de esa prevención ideológica, el ministro de Relaciones Exteriores de Bolsonaro, Carlos Alberto Franca, mitigó las fricciones y resaltó de su encuentro con el canciller de Colombia, Álvaro Leyva, que coincidieron en tres temas: el apoyo colombiano a la candidatura de un juez brasileño a la Corte Internacional de Justicia, la necesidad de impulsar los temas comerciales y considerar el consejo empresarial entre Brasil y Colombia (Vargas, 7 de agosto de 2022). Posteriormente, Leyva recibió al nuevo embajador de Bolsonaro ante el Gobierno colombiano, Paulo Estivallet, con quien compartió los objetivos de ampliación y diversificación de la agenda bilateral al punto de mencionar la posibilidad de establecer una “Asociación Especial” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 19 de agosto de 2022, párr. 5). Habrá que ver si esa oferta persiste con el cambio de administración (y de embajadores) y el signo ideológico en Brasil por la apretada victoria de Lula.

Con respecto a Lula, Petro celebró en su momento la victoria en primera vuelta del político y exsindicalista brasileño. Con el triunfo definitivo de Lula en segunda vuelta, se supo de la conversación telefónica

entre ambos líderes, durante la que el primero indicó a su homólogo colombiano que las relaciones bilaterales serían estrechas “por el amor de ambos hacia la Amazonia” (*Infobae*, 31 de octubre de 2022, párr. 3). El presidente colombiano anunció vía Twitter las tres líneas de lo que sería su agenda de política exterior hacia Brasil. Primero, procurar el rescate de la selva amazónica y su investigación científica. Segundo, discutir el cambio en la política antidrogas de los dos países, buscando alternativas al enfoque represivo contra la cadena de producción y distribución. Tercero, insistirá, al igual que en la CAN, en crear una “red integrada de energía eléctrica de América con energías limpias” (*Infobae*, 31 de octubre de 2022, párr. 7).

A inicios de 2023, Petro asistió a la posesión oficial de Lula como jefe de Estado. Al final de su encuentro, confirmó que había conversado con él sobre ese pacto amazónico regional, el apoyo de Brasil como garante del proceso de paz en Colombia y la posibilidad de que Brasil se sumara a la propuesta de interconexión energética alternativa para las Américas, que también anunció en Chile. Si bien algunos sectores de opinión estiman que habrá una dupla colombobrasileña sólida para impulsar y replicar la alianza progresista hacia toda la región, en contra del conservadurismo (o neoliberalismo) anteriormente más representativo pero ahora en retroceso (Rivas, 2 de enero de 2023), se ha tendido a subestimar las fracturas esenciales y que no son tan aparentes, tanto entre gobiernos alternativos latinoamericanos como entre los pensamientos y estilos del viejo líder sindicalista, más dado a negociar con las élites y EE. UU. e inclinado por el pragmatismo reformista, y el ‘joven’ y entusiasta mandatario colombiano, que propone revoluciones rápidas internas y externas usando banderas antiélites y antiestablecimiento. Igualmente, se pasa por alto el menor margen de maniobra y la menor capacidad de proyección exterior que tendrá el experimentado presidente brasileño por cuenta de las variables macroeconómicas y de política interna adversas, además de la polarización ideológica, en un entorno geopolítico y financiero altamente desfavorable.

Resulta obvio que habrá más coincidencias temáticas entre Petro y Lula que con Bolsonaro y que hay un clima ideológico regional propicio

para hablar de integración 'alternativa', lo que no significa que estarán dadas las condiciones materiales ni que los países por fin cederán las cuotas de soberanía necesarias para lograr instituciones de gobernanza con poder vinculante y capacidad de imponerse sobre los gobiernos de turno. Pero como muestra de este ambiente de afinidad y solidaridad entre progresismos, Petro y otros líderes condenaron el asalto a los poderes públicos de Brasil por parte de los seguidores de Bolsonaro, como anteriormente se señaló. Lo mismo que en el caso peruano, Petro propuso convocar una reunión de la OEA y aplicar la carta democrática, expresando que "las derechas" de la región "no han podido mantener el pacto de la no violencia" y sugiriendo la presencia del fascismo (*El Tiempo*, 8 de enero de 2023, párr. 4). Lula respondió positivamente al espaldarazo del colombiano, aplaudiendo la nueva aproximación con Venezuela y las conversaciones entre oficialismo y oposición, secundando además la idea del pacto amazónico relanzado. Sin embargo, no se montó en el tren colombiano de acusar a la 'ultraderecha peruana' de la destitución de Castillo, declarando que las decisiones adoptadas *a posteriori* se elaboraron en el marco constitucional de ese país (Flórez, 22 de enero de 2023).

El desalineamiento parcial de Colombia con respecto a la agenda de EE. UU. podría acentuar las posibilidades de confeccionar una agenda binacional y regional de mayor convergencia de intereses junto a Brasil, en un vecindario mayormente crítico de la hegemonía estadounidense. No obstante, las fuentes de eventual distanciamiento no deberían ser ignoradas. Primero, por normas comunitarias de la CAN y el MERCOSUR, difícilmente pueden profundizarse mucho el comercio y la inversión bilateral entre países de bloques diferentes. Segundo, hasta el momento, los anuncios de Petro y sus funcionarios se han referido más al papel central que tendría la ampliación y el fortalecimiento de la CAN, sin una idea concreta sobre MERCOSUR o el futuro de los acercamientos CAN-MERCOSUR o AP-MERCOSUR.

Tercero, Petro y Lula han expuesto visiones muy diferentes sobre el desarrollo económico nacional. Mientras el gobierno colombiano alude a conceptos como el decrecimiento del capitalismo y el consumismo, y el cese de la exploración y explotación de hidrocarburos y minerales energéticos tradicionales como el carbón, el brasileño ha

confrontado como irreales sus propuestas de transición energética radical y de conformación de un bloque latinoamericano ‘antipetróleo’, especialmente ante la coyuntura de crisis energética planteada por los efectos de la guerra ruso-ucraniana (*El Tiempo*, 4 de mayo de 2022). Además, Lula ha planteado la necesidad de vigorizar a la empresa estatal de hidrocarburos Petrobras, aprovechando los yacimientos submarinos hallados como medio para reimpulsar el desarrollo industrial de su país. Adicionalmente, se sabe de la alta capacidad de negociación de Lula con los gremios privados en aras de la internacionalización de los productos y empresas brasileños en condiciones de mercado, mientras Petro ha expuesto grandes tensiones con los empresarios y banqueros por su propuesta de reforma tributaria de corte redistributivo, además de jugar con ideas como el control de precios, el control del tipo de cambio, el aumento de aranceles a las importaciones de alimentos, textiles, confecciones y otros bienes o la imposición de cuotas a los productos considerados negativos para la producción nacional, elevar impuestos a los dividendos de los inversionistas en la bolsa, elevar impuestos a las remesas y revisar el régimen de beneficios tributarios a las empresas de zonas francas. Todo ello refleja que se trata de dos matices muy distintos de progresismo.

Cuarto, Brasil ha demostrado en incontables ocasiones su disposición a contribuir a la resolución pacífica del conflicto armado colombiano, incluyendo su aceptación a alojar contactos entre el entonces gobierno de Santos y el ELN. Este apoyo menguó por la decisión de Santos de priorizar otros países como garantes y acompañantes del proceso con las FARC-EP y a Cuba con el del ELN, y posteriormente, por la combinación de la ruptura de los acercamientos por parte de Duque y el arribo de Bolsonaro, que no tuvo este tema en su radar. El proyecto de paz total de Petro podría incluir algún rol para Brasil, además de la invitación a Cuba, Chile, Venezuela, México y Noruega como los aliados de mayor interés del nuevo gobierno para iniciar y legitimar internacionalmente esos esfuerzos. Sin embargo, no es claro en qué consistirá el papel específico de la potencia regional suramericana y, con toda seguridad, los negociadores del ELN se sienten ideológicamente más cómodos con Cuba o Venezuela (donde, además, se mueven a sus anchas) que con Lula en Brasil.

Como nota de cierre, es muy poco probable que Petro se suba al bus de un eventual relanzamiento del liderazgo de Brasil como potencia regional con Lula y en un escenario de declive relativo de ese país, o viceversa: es poco factible un Lula alineándose con un intento de liderazgo regional de Colombia, fuerte en discurso, pero con muchas menos capacidades e influencia en la jerarquía internacional de potencias. Lula se refirió como candidato a la necesidad de fortalecer el MERCOSUR y la CELAC y relanzar la UNASUR, de la cual Jair Bolsonaro se había apartado. Habrá que ver si Colombia y Brasil concuerdan en el 'modelo' que delinearán para la CELAC, donde voces que confunden, como la de Andrés Manuel López Obrador, han sugerido usarla para remplazar a la OEA, un despropósito de retórica antihegemónica, que podría fracturar más al hemisferio y al que difícilmente apostará un Lula usualmente más pragmático. Por otro lado, el código geográfico colombiano siempre ha sido Latinoamérica y el Caribe, y el centro de gravedad de la política exterior regional de Petro será la CAN, lo cual invita a pensar que la participación y el interés de Colombia en la UNASUR no serán de la misma magnitud que para Brasil, original articulador del proyecto suramericanista. Finalmente, y como ya se sugirió al hablar de la CAN, el proyecto de Petro de atraer a Argentina a la CAN riñe frontalmente con las intenciones de Lula de solidificar MERCOSUR e incluso de reaproximar a su principal socio y vecino suramericano al invitarlo a hacer parte de los BRICS (*Radio 3*, 7 de mayo de 2022).

PEC con Venezuela

Las relaciones entre Colombia y Venezuela han sido históricamente oscilantes entre la hermandad y la conflictividad. Aunque económica y socialmente la interacción había sido muy fluida gracias a una frontera viva y vibrante, en algunos puntos incluso inexistente, y una migración constante entre ambos lados, en las últimas dos décadas las desavenencias entre gobiernos han venido creciendo y los problemas transnacionales de migración y seguridad han desbordado la capacidad de ambos Estados y de sus autoridades locales para manejarlos adecuadamente. El conflicto limítrofe bilateral sin resolver, las inquietudes de Colombia por las adquisiciones militares de Venezuela, aprovechando

sus bonanzas y enorme poder en el sector de los hidrocarburos, las fricciones políticas entre líderes civiles y militares (siendo Venezuela un Estado frecuentemente propenso a los golpes y el autoritarismo militares), y el desbordamiento de actores y factores relacionados con el conflicto armado interno colombiano hacia el país vecino (desplazados, grupos armados ilegales, narcotráfico), son elementos que desde hace mucho tiempo enrarecen las relaciones de vecindad.

Sin embargo, los elementos que generan distanciamiento se han profundizado entre los gobiernos de Álvaro Uribe e Iván Duque, pasando por una fracción del de Juan Manuel Santos, a medida que se han elevado las diferencias ideológicas ante los modelos de desarrollo y tipos de régimen político tan disímiles que ambos países privilegian. Esto, además, ha terminado reflejándose en diferencias sustanciales de política exterior en lo que respecta a aliados principales, concepción de la integración y prioridades temáticas de su agenda. Mientras Colombia incorpora pilares como la democracia representativa, los derechos humanos y la economía de mercado libre tanto en su modelo interno como en su visión de los procesos de integración regional, sin ignorar sus contradicciones y excesos en cuanto al manejo del conflicto armado propio y sus debilidades como país en vías de desarrollo, Venezuela ha sufrido una transformación radical con el paso de los años. Entre las administraciones de Hugo Chávez (1999-2013) y Nicolás Maduro (2013 hasta la fecha), no solamente se ha venido acentuando un modelo estatizante, nacionalista y proteccionista de la economía, que ha asfixiado la iniciativa privada por la vía de las expropiaciones, los impuestos excesivos y el control de precios en aras de la revolución social, sino que, más inquietante aún, se ha profundizado la regresión democrática, pasando de un modelo populista, de democracia iliberal y de participación popular directa radical, desinstitucionalizante, liderado por la figura del comandante-presidente Chávez y que acabó con el sistema de partidos políticos, hacia la consumación de una dictadura partidista encabezada por el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). Ya no se trata de la dictadura unipersonal de Maduro. Las mutaciones constitucionales progresivas, selladas por la Asamblea Nacional Constituyente y la total exclusión de los partidos de oposición, han conducido a la absoluta captura de los poderes Ejecutivo, Legislativo

y Judicial por parte del PSUV, incluyendo la extrema politización de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB).

Entre Uribe y Chávez, ambos países estuvieron a punto de un enfrentamiento militar producto de los efectos de la incursión ilegal de las Fuerzas Armadas de Colombia en territorio ecuatoriano (Operación Fénix) en 2008, con el pleno consentimiento de Juan Manuel Santos como ministro de Defensa. Las relaciones se rompieron permanentemente hasta el cambio de gobierno, en medio de las rigideces de la política de seguridad democrática y las acusaciones del Gobierno colombiano con respecto a la relaciones entre las FARC-EP y los gobiernos de Venezuela y Ecuador, de una parte, y los intentos de esos países por impugnar la cooperación colomboestadounidense contra el narcotráfico y las guerrillas, ante la OEA, la UNASUR y la ALBA-TCP, en la otra parte, lo cual les llevó a utilizar su política exterior para presionar al Gobierno colombiano en los escenarios regionales por una negociación de paz y a jugar con la idea de darle estatus de beligerancia a las FARC-EP.

En su momento y ya como presidente, Juan Manuel Santos había intentado utilizar las ofertas de comercio e inversión binacional y de inclusión de Venezuela en los procesos de paz en Colombia (con las FARC-EP y el ELN) como incentivos positivos para lograr la reconciliación de ambos países. Dado que Venezuela ya no era un país miembro de la CAN, Santos propuso la firma de un acuerdo comercial de alcance parcial en 2011, en procura de recuperar el mercado que durante varios años había representado el mayor comprador de bienes de valor agregado de Colombia. También ofreció, ese año, un acuerdo para la creación de una empresa mixta que construiría un oleoducto que iría desde la faja petrolera del Orinoco venezolana hasta el puerto colombiano de Tumaco, en la costa Pacífica, y en 2014 ofreció un acuerdo de transporte de carga internacional. Pese a todo, las relaciones volvieron a estancarse hacia el segundo mandato de Santos, pero las diferencias políticas y que se hacían más amplias fueron opacadas por la diplomacia de la paz para legitimar internacionalmente el proceso con las FARC-EP.

Paradójicamente, el mismo mandatario que en 2010 había llamado a Chávez su 'nuevo mejor amigo' con el fin de utilizar los buenos oficios

de Venezuela como país acompañante para motivar al Secretariado de las FARC-EP a comprometerse seriamente con la negociación de paz (2012-2016) y así evitar un nuevo fracaso tipo Caguán (gobierno de Andrés Pastrana), pero sin dejarle excesivo margen de maniobra a Chávez como lo hiciera Uribe en 2007 con los contactos humanitarios, ya expresaba, en 2015, su preocupación democrática por el rumbo que estaban tomando las reformas institucionales venezolanas y rechazaba la deportación arbitraria de colombianos (*El País*, 31 de agosto de 2015). Posteriormente, las diferencias ideológicas entre ambos gobiernos se hicieron insalvables tras las presuntas pruebas del fraude electoral que condujo a la reelección de Nicolás Maduro como presidente en 2018, incluyendo el rechazo frontal un año antes al cierre injustificado de la Asamblea Nacional (AN), donde la oposición había logrado, desde 2015 y por primera vez, unificarse para conquistar dos tercios del órgano legislativo, pero el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) y el Ejecutivo desconocieron los resultados, acusaron a los opositores de desacato y optaron por remplazar arbitrariamente a la AN por el TSJ y luego por una asamblea constituyente paralela e ilegítima (Huston-Crespo, 30 de marzo de 2017).

A partir de entonces, Santos cambiaría su estrategia diplomática al decidir participar de una cruzada y coalición democrática vía el Grupo de Lima, creado en 2017 para impugnar y aislar regionalmente al gobierno ilegítimo, y junto a otros mandatarios democráticos, optó por cesar la participación del país en la UNASUR a inicios de 2018, cuando Suramérica fue incapaz de encontrar un consenso para obligar a Venezuela a restaurar el orden democrático y electoral. Igualmente, sus preocupaciones y las de las Fuerzas Militares colombianas fueron en aumento a medida que se iba conociendo la profundización de los vínculos entre funcionarios del Gobierno venezolano y personal de FANB y la Guardia Nacional con el ELN, las disidencias de las FARC y los grupos narcotraficantes colombianos (*El Español*, 9 de agosto de 2017; *Infobae*, 19 de febrero de 2018). No es casualidad que la llamada “Segunda Marquetalia” (disidencia de las FARC-EP) haya sido lanzada en 2019 desde la seguridad que le brindaba el territorio venezolano. En otras palabras, el camino para el deterioro de las relaciones bilaterales ya estaba trazado antes de Duque.

Con el arribo del gobierno de Iván Duque, la política exterior hacia Venezuela se hizo más dogmática e inflexible. Después del realineamiento con EE. UU. (bajo el mandato de Donald Trump) en aras de la recuperación de la ofensiva antidrogas, la agenda colombiana claramente priorizó el tema de Venezuela. En el plan de acción de política exterior lanzado en 2018, se definieron cuatro objetivos de Colombia relacionados con el vecino: 1) fortalecer una coalición internacional para coordinar la realización de elecciones libres en ese país, 2) liderar el Grupo de Lima, 3) fortalecer el fondo humanitario de emergencia para atender la crisis migratoria venezolana, y 4) solicitar un enviado especial de la ONU a fin de coordinar la ayuda multilateral para los migrantes del país vecino (Ministerio de Relaciones Exteriores, 13 de agosto de 2018; Cancillería, 2019).

La política exterior se terminó ideologizando bajo el principio de cero tolerancia con Maduro y el rechazo abierto a los regímenes políticos no democráticos en la región (Cuba, Nicaragua), aunque paradójicamente no se aplicó el mismo rasero a países externos como China. Conforme bien lo explica el fenómeno del dilema de seguridad de las relaciones internacionales, la ruptura de toda comunicación entre los gobiernos en Bogotá y Caracas, en condiciones de desconfianza mutua, contribuyó a la adopción de discursos y acciones adversas al otro en el terreno militar. La diferencia es que mientras Venezuela recurrió a aumentar las compras y la presencia de activos y personal militares de Rusia para disuadir a EE. UU. y a Colombia de un eventual operativo o una intervención en contra de Maduro, a Colombia le tocó recurrir a algunas donaciones y los ejercicios de disuasión en la frontera terrestre y marítima con el Comando Sur de EE. UU. frente a las amenazas de ataque aéreo con los Sukhoi por parte de algunas figuras del PSUV (por ejemplo, Pedro Carreño) (Varsky, 11 de septiembre de 2019). Era clara la negativa del Congreso colombiano a renovar la flota de aviones caza Kfir o por lo menos adquirir un sistema de defensa antiaéreo con misiles, propósitos que en su momento exhibió el exministro de Defensa Guillermo Botero, quien fue obligado a renunciar en 2019 por las presiones políticas y ciudadanas ante el fallecimiento de algunos menores de edad (reclutados) en operaciones aéreas contra disidentes de las FARC.

El Gobierno de Duque enfiló una gran cantidad de herramientas en contra de la legitimación regional al gobierno de Nicolás Maduro: continuar e intensificar la presión internacional a través del Grupo de Lima, contribuir a denunciar los abusos de poder del régimen ante la Corte Penal Internacional, buscar sanciones contra Venezuela en la OEA y la ONU y, sobre todo, tratar de construir una base de legitimación para un gobierno paralelo, encabezado por el diputado opositor Juan Guaidó. En 2019, Colombia, Chile, EE. UU., Brasil y otros aliados consiguieron suspender la participación de la delegación de Maduro en la OEA e instalar allí a los representantes de Guaidó y de la Asamblea Nacional en el exilio. También durante ese año lograron activar una cláusula del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) para sancionar a los funcionarios del PSUV, argumentando la violación de la Carta Interamericana. Consiguieron, igualmente, confiscar las reservas de oro de Venezuela por parte del Reino Unido y ponerlas bajo el control de Guaidó. Complementariamente, Duque expidió el Conpes 3950 del 23 de noviembre de 2018 y actualizó la política migratoria integral heredada de Santos para atender a los migrantes venezolanos en el país.

Pero sus decisiones contra el PSUV también enfrentaron grandes fiascos. Por una parte, a Duque y sus aliados les resultó imposible lograr que les quitaran las credenciales de representación a los delegados de Maduro ante las Naciones Unidas, empezando por la negativa de los gobiernos de China, Rusia, Irán, Cuba y otros países no democráticos, los dos primeros con poder de veto en el Consejo de Seguridad. Asimismo, y de forma contraproducente, el aislamiento internacional condujo al Gobierno venezolano a aproximarse más no solamente a Rusia e Irán para eludir parte de las sanciones contra su exportación de petróleo y oro, sino además peligrosamente a Corea del Norte, experto en desafiar al sistema internacional y en fraudes cibernéticos. Adicionalmente, el cierre de las embajadas y de la frontera compartida, aparte de agravar el problema migratorio hacia Colombia y la situación de los connacionales en el vecino país, terminó estimulando el tráfico de personas y bienes a través de trochas no controladas. También hay que recordar la pérdida parcial y el represamiento de toneladas de ayuda humanitaria en el intento fallido por ingresarla a la fuerza por la frontera a través de una comitiva favorable a Guaidó. Y, por si fuera

poco, fracasó la estrategia de interferencia de Colombia, respaldando entre finales de abril e inicios de mayo de 2019 un intento breve de levantamiento militar interno en Venezuela y favorable a Guaidó, que fue rápidamente sofocado por el régimen y obligó al diputado a pasar a una movilización ciudadana, reprimida con igual prontitud (El Diario, 1 de mayo de 2019). Una de las consecuencias directas de esa y previas interferencias de Colombia fue la presunta infiltración, por parte de ciudadanos venezolanos afines al PSUV, y presumiblemente de dineros de Rusia, a las protestas en el marco del Paro Nacional contra Duque (también en el estallido chileno), y presuntamente también, a la competencia electoral por la Presidencia colombiana (Torres, 17 de febrero de 2020; Carvajal, 18 de enero de 2021).

La línea dura de PEC de Duque (y el Centro Democrático) hacia Venezuela finalmente recibió dos golpes mortales en su contra al cierre de su mandato. Por una parte, el presidente estadounidense recién elegido, el demócrata Joe Biden, no solamente se apartó de la orientación agresiva de su predecesor, sino que, en la coyuntura de la crisis energética mundial desatada por el conflicto ruso-ucraniano y los recortes petroleros del Kremlin, eligió reconocer el gobierno de Maduro y examinar la posibilidad de volver a comprarle crudo, lo que coincide con la premisa de que los EE. UU. no tienen amigos (o enemigos permanentes) sino intereses. Por otro lado, en unas elecciones presidenciales atípicas y en las que fueron estrepitosamente derrotados todos los partidos políticos tradicionales, Gustavo Petro y el movimiento heterogéneo de izquierdas del Pacto Histórico ya anunciaban en su campaña el deseo por restablecer las relaciones con el gobierno de Nicolás Maduro, sin condicionamientos, supuestamente no por afinidad ideológica sino para ayudar a las poblaciones a ambos lados de la frontera.

De hecho, un mes después de su triunfo, se supo que en la campaña hubo contactos secretos con Maduro para Petro por medio de un intermediario desconocido (Quesada, 4 de septiembre de 2022), algo lógico porque la cercanía pública con el PSUV le habría costado más votos en contra. Más aún, le ayudó la percepción de tomar distancia relativa frente a Maduro, si bien generó que el mandatario venezolano

tildara al candidato colombiano y a sus homólogos de Chile (Boric) y Perú (Castillo) como cobardes, agresores de la revolución bolivariana y condescendientes con las oligarquías de sus países (*Semana*, 11 de febrero de 2022). Pese al éxito de esa estrategia de Petro para abonar la restauración de relaciones bilaterales sin contactar directamente a Maduro por un tiempo, ya como presidente quedó la sombra de duda por la íntima cercanía al PSUV de figuras de su movimiento, como la senadora Piedad Córdoba o la ministra del Trabajo y exsenadora Gloria Inés Ramírez (exmiembro del Partido Comunista), quien en su momento lo había elogiado como el mejor sucesor para Hugo Chávez y el chavismo, aseverando los grandes logros sociales de ese modelo (*Voz*, 4 de abril de 2013).

De fondo, inquietan no solamente a dónde llevarán esas conexiones ideológicas con Venezuela de algunos de los alfiles de Petro tanto en gobierno como en Congreso, sino igualmente conocer cuál es o será la moneda de cambio o transacción con el PSUV, no solamente para restablecer las relaciones a todo nivel sino, además, asegurar su apoyo decidido para conducir al ELN a su desmovilización, desarme y reintegración, vista la amplitud de la presencia de ese grupo ilegal en territorio vecino. Se podría presumir que hay dos pistas en ese sentido.

Por una parte, la insistencia de la exministra de Minas y Energía, Irene Vélez, controvirtiendo incluso a figuras del propio Gobierno, como el ministro de Hacienda José Antonio Ocampo, con respecto al cese radical de todo nuevo proyecto de exploración y explotación de hidrocarburos, buscando como alternativa la compra de gas a Venezuela, una opción respaldada igualmente por el exembajador designado en Caracas, Armando Benedetti (*Infobae*, 20 de septiembre de 2022a). A inicios de 2023, el Gobierno colombiano volvió a insistir en la idea de comprarles gas a los venezolanos alegando el cumplimiento de un acuerdo bilateral entre Ecopetrol y PDVSA del año 2004, pero los técnicos rápidamente lo cuestionaron recordándole que desde ese momento y hasta la fecha Venezuela ha sido incapaz de adecuar las condiciones de calidad de su gas natural para enviarlo a Colombia, incluyendo retirar CO₂ y subir la presión y el punto de rocío, entre otros criterios ambientales (Quiroga, 24 de febrero de 2023).

Por otro lado, se conoció la decisión del Gobierno colombiano de devolverle al PSUV el control de la empresa petroquímica Monómeros, a la que Duque y sus aliados pusieron bajo control del gobierno paralelo de Guaidó desde 2019 (*Infobae*, 20 de septiembre de 2022b). El problema, es que dicha compañía, en plena crisis de fertilizantes causada por la guerra ruso-ucraniana, llegó a concentrar el 37 por ciento del mercado colombiano de esos productos que constituyen un sector extremadamente sensible para el país, no solamente por lo que representa en los costos de la producción agrícola nacional, sino por sus evidentes repercusiones para las exportaciones colombianas. Aunque Benedetti anunció también que las ganancias de dicha empresa se quedarían en Colombia para reinvertirlas acá mismo, pues se lograría que al país no se le cobre el transporte al entregar a 600 dólares la tonelada de urea en vez del costo de mercado que oscila entre 730 y 930 dólares, empresas nacionales como Nitrofert estarían buscando mejorar su competitividad para quitarle participación de mercado a Monómeros (Salazar, 3 de octubre de 2022).

No obstante lo delicado de estas posiciones para la sostenibilidad del país, ha sido más el efecto de la euforia mediática producida por la reapertura de la frontera y los anuncios de potencialidades económicas bilaterales, incluyendo el eventual retorno de Venezuela a la CAN, halado por Colombia. Petro no quiso reunirse inmediatamente con Maduro, pero anunció la propuesta de crear una zona especial entre el Táchira y Norte de Santander para que sea plataforma de la industrialización y solicitó al Ministerio de Educación agilizar completamente los trámites para homologar diplomas de ciudadanos venezolanos en Colombia, esperando, además, legalizar completamente los flujos culturales, de población y económicos entre ambos países (Presidencia de la República, 26 de septiembre de 2022). También enfatizó que el desarrollo político de Venezuela debe ser determinado solamente por su pueblo, bajo el principio de autodeterminación. En materia comercial, la expectativa del Gobierno colombiano era mover 1.200 millones de dólares en ventas durante 2022, lo que significaría que el comercio tendría un aumento entre 8 por ciento y 10 por ciento respecto al año 2021, añadiendo que en todo 2023 se espera que la cifra aumente a 2.200 millones de dólares. El transporte y los alimentos fueron los

primeros sectores en beneficiarse con la reapertura, de modo que empresas como Colombina, Superalimentos, Nutresa y Grupo A, empezaron a cargar rápidamente sus mercancías en Cúcuta (*Colprensa*, 26 de septiembre de 2022). Allí mismo, el ministro de Comercio, Industria y Turismo, Germán Umaña, se declaraba confiado en que la reapertura lograría disminuir la desigualdad en términos de pobreza monetaria, pobreza absoluta, desempleo e informalidad entre Norte de Santander y Colombia, en general, y entre Táchira y Caracas.

Pese al anuncio de Petro de no injerencia en los asuntos internos venezolanos, desde ahora resulta notoria la contradicción en la que ya está metida Colombia (y su PEC) como democracia frente a su nuevo socio no democrático. Por ejemplo, Petro le pidió oficialmente a Maduro que su país regrese al sistema interamericano de justicia (CIDH), porque desde 2013 Chávez decidió abandonarlo, y ello supondría volver a obligar a Venezuela a una supervisión internacional y a la influencia de EE. UU. (Quesada, 24 de septiembre de 2022). Si bien parecería que es una oportunidad para que Colombia convenza al PSUV de retomar el camino de la democracia y de que regrese a la mesa de diálogo con la oposición en México para organizar elecciones presidenciales en 2024, por el momento Biden no se ha referido a la suspensión de las sanciones contra el régimen venezolano, algunas de las cuales afectan las intenciones de reapertura entre Bogotá y Caracas, como sucedió con la obstrucción de Washington a la restauración de los vuelos de la aerolínea Conviasa entre ambas capitales, si bien habría empresas como Satena o Wingo interesadas en retomar las conexiones (*Diario Las Américas*, 17 de octubre de 2022). Lo que queda claro es que resulta inviable que el PSUV decida soltar el poder en el mediano plazo, esté Maduro u otra figura (¿Cabello, Padrino?) al frente de su revolución, y que Colombia tenga las capacidades o influencia para conseguir lo que EE. UU. y otros aliados occidentales no han podido, en el entendido de la continuidad del respaldo político y financiero de China y Rusia al régimen venezolano, quienes también lo estarían usando como contrapeso geopolítico a EE. UU. por su injerencia en el norte de Europa y en el Asia e Indo-Pacífico, donde Biden ha elevado sus actividades aliadas.

Esa contradicción también pudo advertirse en las votaciones fallidas en la OEA para intentar quitarle la representación al gobierno paralelo

de Guaidó y entregársela a los delegados del PSUV. Allí Colombia se alineó a favor de Nicolás Maduro, junto con otros 18 países, pero la resolución fracasó al no contar con los 24 votos necesarios para constituir dos tercios de los 34 países miembros y, además, EE. UU. votó en contra (*El Tiempo*, 6 de octubre de 2022), lo que deja entrever que Biden no legitimará una dictadura, aunque acepte abrir algunos canales de cooperación con Caracas en aras de sus intereses (por ejemplo, la liberación de los sobrinos de Maduro, a cambio de siete estadounidenses presos en Venezuela). En otra muestra de inconsistencia, Petro decidió en octubre de 2022 no continuar con la iniciativa del Grupo de Lima y otros países que buscaban extender el mandato de una misión de expertos nombrada en 2019 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para investigar violaciones de derechos humanos por parte de la dictadura venezolana. Al final, ganó la extensión del mandato por dos años más, aunque Argentina, Colombia, Guyana, Honduras y Perú no se sumaron debido a la falsa premisa de que hacerlo menoscabaría los esfuerzos de interactuar con las autoridades venezolanas (HRW, 7 de octubre de 2022). Esto, aparte de enviar un mensaje confuso, ya que la exviceministra de Asuntos Multilaterales, Laura Gil, había garantizado el compromiso internacional de Colombia con los derechos humanos (León, 18 de septiembre de 2022), pone a la administración de Petro en tensión con ONG y activistas por este doble rasero entre el discurso de la paz interna, enfatizando la seguridad humana y los derechos humanos, y estas posturas evasivas de política exterior.

Aunque la política exterior de Duque se pasó de dogmatismo pro-democrático e intervencionismo, la de Petro podría tener enormes conflictos de valores al tratar de conciliar su benevolencia hacia el régimen de Venezuela, en aras de la paz total externa, con la tradición de Colombia como país apegado al derecho internacional y promotor de los derechos humanos en los escenarios multilaterales. Sus posiciones ambiguas frente a Venezuela podrían hacerlo colisionar con las posturas de derechos humanos de EE. UU., el Reino Unido, Alemania y otros Estados de la UE que aún no reconocen al gobierno de Maduro y exigen elecciones presidenciales urgentemente. Algo similar sucede con Nicaragua: el Gobierno colombiano se ha visto en la contradicción

entre negociar secreta y bilateralmente con la dictadura de Daniel Ortega, sin presiones prodemocráticas o humanitarias en aras de facilitar un acuerdo limítrofe, y mantener su respaldo al derecho internacional de los derechos humanos. Precisamente cuando fracasaron unos acercamientos previos, el canciller Leyva aceptó que el país votó en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en Ginebra (Suiza), una resolución contra Nicaragua (*El Nuevo Siglo*, 4 de octubre de 2022).

Posteriormente, el Gobierno colombiano condenó enérgicamente el destierro de 222 presos políticos por parte de Daniel Ortega hacia EE. UU., comparó ese régimen con la dictadura de Somoza y así coincidió con los juicios de valor de Boric sobre el gobierno nicaragüense (Reynoso, 23 de febrero de 2023). Se hace evidente entonces un endurecimiento del discurso hacia ese país centroamericano, pero no tiene sentido mantener un parámetro frente a Managua y otro frente a Caracas. La contradicción que se manifiesta es doble porque la narrativa de la paz total hacia afuera no cuaja con este tono confrontativo, el cual añade conflictos externos al país y, además, genera una ecuación diplomática sumamente compleja de resolver en la medida en que se trata generosamente a Venezuela, pero se endurecen las posiciones hacia sus aliados no democráticos más cercanos (Nicaragua, Rusia). La pregunta que cabe al mandatario colombiano en ese respecto es: ¿los amigos de mis amigos son mis...? La paradoja está planteada.

A pesar de estas ambivalencias ideológicas, el presidente Petro finalmente accedió a encontrarse frente a frente con Maduro a inicios de noviembre de 2022. Se habló de la consecución de 11 acuerdos bilaterales, compartidos por el mandatario colombiano a través de su cuenta de Twitter (@petrogustavo, 1 de noviembre de 2022), que se sintetizan así:

1. Reanudar las relaciones bilaterales en todas las áreas.
2. Avanzar hacia la unión y paz entre los dos países “en una misma gesta patriótica emancipadora”.
3. Asegurar la cooperación operacional a lo largo de la frontera común en contra del delito transnacional.
4. Resolver los problemas en materia de transporte terrestre, aéreo, fluvial y marítimo.

5. Establecer nuevos esquemas de complementariedad en minas y energía.
6. Crear y activar mecanismos de seguridad fronteriza para regular la migración.
7. Lograr un activo intercambio agroindustrial, agropecuario, agrícola y petroquímico.
8. Reactivar todos los espacios de concertación y diálogo binacional, estableciendo una nueva cooperación binacional.
9. Designar los respectivos funcionarios consulares.
10. Ofrecer a Venezuela la disposición de Colombia para mediar en el diálogo entre Gobierno y oposición.
11. El apoyo del Gobierno venezolano para el logro de la paz total de Colombia.

Como síntoma positivo del relanzamiento de las relaciones bilaterales, a finales de noviembre de 2022 se instaló formalmente la mesa de conversaciones entre el Gobierno colombiano y el ELN en Venezuela. Luego, en diciembre de 2022, ambos gobiernos anunciaban que presentarían 16 proyectos bilaterales a la Corporación Andina de Fomento (CAF), enfocados en áreas como agroindustria, petroquímica, interconectividad multimodal de transporte y turismo, así como sostenibilidad, reactivación económica, apoyo a las mipymes e integración complementaria (Portafolio, 16 de diciembre de 2022). Igualmente, anunciaron varios proyectos bilaterales para integrar a los dos países: la expansión de la producción de palma aceitera en la frontera conjunta, la siembra de caña de azúcar entre Norte de Santander y Táchira, explotar turísticamente la ruta del Libertador Simón Bolívar entre ambos Estados, concretar el suministro de gas hacia Colombia, potenciar el aeropuerto de Cúcuta y las conexiones aéreas entre vecinos, y hasta producir conjuntamente en los sectores del algodón y la ganadería.

A inicios de 2023, Petro visitó al presidente Maduro, ocasión en la que se anunciaron el apoyo formal de Venezuela al cese bilateral de hostilidades entre el Estado colombiano y el ELN (aunque luego fue desmentido por los negociadores del grupo ilegal, lo cual creó

la primera crisis del proceso); la negociación de un acuerdo relativo a la promoción y protección recíproca de inversiones, incluyendo la transferencia de tecnología y la formación de cadenas de valor agregado; ajustes al Acuerdo de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial de 2012 y al Acuerdo Marco de Complementación Económica; la apertura de puentes fronterizos y de todos los pasos entre fronteras; la firma de convenios de complementación binacional en industria, servicios, infraestructura y sector agropecuario con desarrollo sostenible; la participación de Venezuela en el proyecto para conectar el mar Caribe con el Pacífico colombiano y proyectos en energía, conectividad y otros sectores (*Infobae*, 8 de enero de 2023). El Acuerdo de Inversión fue firmado posteriormente entre Nicolás Maduro y el ministro de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, Germán Umaña, y presume que ambos países lograrán promover el desarrollo sostenible, la diversificación productiva, la formación de cadenas de valor, la creación de empleo calificado y el respeto a los estándares laborales y las normas medioambientales (*Portafolio*, 4 de febrero de 2023). Un desafío mayúsculo para la contraparte venezolana, que sabe deshacer o retirarse de los acuerdos cuando percibe críticas políticas o controversias ideológicas con sus socios.

El presidente Petro accedió a encontrarse nuevamente con el mandatario venezolano, esta vez en el punto fronterizo del puente Tienditas, donde firmaron el Acuerdo de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial número 28 y donde, además, Maduro propuso la creación de una zona económica binacional de desarrollo compartido entre Norte de Santander y Táchira (*El Tiempo*, 16 de febrero de 2023). Ambas partes se comprometieron allí a actualizar los aranceles y las prioridades comerciales y a propiciar un comercio binacional legal, seguro y fluido, en igualdad de derechos para los ciudadanos, objetivos indispensables pero que parecen arduos de cumplir en materia de seguridad jurídica y regulación migratoria y comercial por parte de ambos Estados, vistas sus grandes debilidades institucionales en una frontera tan porosa y, particularmente, por las lógicas de acentuada corrupción que persisten para facilitar los tráficó ilícitos (drogas ilegales, contrabando, minerales extraídos ilícitamente, tráfico de personas) entre ambos países.

Posteriormente, hubo dos momentos de alto interés mediático. Por una parte, Petro aprovechó su viaje a Washington para solicitar la eliminación de las sanciones a Venezuela, pero Biden mantuvo su posición de revisarlas solamente en respuesta a los avances significativos para volver a la democracia, tema rechazado por los republicanos y una parte de los demócratas, quienes aún consideran a Venezuela una dictadura (Suárez, García y Madhani, 20 de abril de 2023). En segunda instancia, hubo mucho revuelo por la realización de una cumbre internacional sobre Venezuela en Bogotá, donde el Gobierno de Colombia esperaba impulsar la reanudación de los diálogos entre los delegados de Maduro y la oposición, estancados en México. Muchos la calificaron como un gran fracaso en vista de que no hubo ningún acuerdo -Maduro exige y no se compromete-, la declaración final del canciller Leyva no tuvo el consentimiento previo de los participantes internacionales y la confusa situación del impedimento a Juan Guaidó para asistir al evento, con una presunta expulsión o presión de las autoridades colombianas para que tomara inmediatamente un vuelo a EE. UU. (Restrepo, 25 de abril de 2023).

En resumen, inquieta que la ebullición de esta reconciliación bilateral con Venezuela, con pocas condiciones y generosas concesiones de parte del gobierno Petro, aún en aras de la internacionalización del proceso de paz con el ELN, terminen propiciando una doble reducción de la autonomía estratégica de Colombia, lo que impactaría negativamente su soberanía energética y alimentaria, especialmente ante un régimen político que suele tomar decisiones intempestivas y hostiles, ya sea tratando de recuperar su legitimidad interna o respondiendo ante las críticas externas por cuestiones como los derechos humanos. Confiando, además, en una economía que ya no cumple los estándares del libre mercado y que anteriormente tomó decisiones arbitrarias contra los empresarios y migrantes colombianos, e ignorando la profundidad de las relaciones de grupos armados ilegales y narcotraficantes con los funcionarios venezolanos. También preocupa sobremanera la ingenuidad geopolítica y estratégica del nuevo gobierno frente a lo que Venezuela significa para sus aliados no democráticos, como Cuba, China, Rusia e Irán, en el marco del aumento de las tensiones entre grandes potencias, varios de ellos deseosos de desacoplar también a


Colombia de la órbita de intereses e influencia de la superpotencia en las Américas. Colombia puede convertirse en un adalid de la integración regional en aras del desarrollo humano integral, equitativo y democrático y una mayor simetría política frente a potencias como EE. UU., China o la UE en colectivo, pero no a costa de sus intereses vitales y estratégicos ni de sus socios históricos. Preocupa imaginar qué tipo de información compartirán las FF. MM. de Colombia y sus organismos de inteligencia, por presión presidencial y ministerial, con una Venezuela cuya doctrina de defensa e ideologización revolucionaria de sus Fuerzas Armadas y disposición de milicias civiles armadas, por no mencionar la penetración de las influencias cubana y rusa, hace tiempo distan mucho de los lineamientos y estándares éticos y operacionales de las Fuerzas colombianas. La restauración de los canales de cooperación era una necesidad impuesta por la historia y la geografía, pero la plena normalización y la profundización de las relaciones debe hacerse con una perspectiva estratégica, midiendo cuidadosamente no solo las oportunidades, sino igualmente los riesgos y amenazas.

Las arquitecturas de integración precisan, mal o bien, de una identificación positiva entre sus miembros, la cual está orientada no solamente por intereses coyunturales, sino inevitablemente también por valores afines y que les dan sentido teleológico (visión de futuro) a las comunidades políticas internacionales, como lo advierte el largo y arduo pero consistente proceso de la UE. En ese sentido, aún la aproximación diplomática más 'pragmática' con Venezuela no debería dejar pasar desapercibida la enorme dificultad de conciliar reglas claras de juego político, comercial o de seguridad entre países que ya no comparten una gran cantidad de similitudes en cuanto a instituciones, valores y prácticas de gobierno. El papel y la política 'aguantan todo' si se trata de forzar el regreso de Venezuela a la CAN o la OEA, pero la coordinación de políticas y su cumplimiento requieren de una base compartida coherente de lenguajes, normas y estándares o códigos para que la integración se materialice.



Capítulo 5

El mundo y la PEC de la Colombia Humana



El cambio de administración en el poder Ejecutivo plantea incógnitas acerca de, entre otros temas, el manejo de las relaciones exteriores. Particularmente, llama la atención que el mando fue transmitido de un gobierno de centro-derecha y alineado a EE. UU., a uno alternativo o de izquierda, con una mirada más multipolar y regionalista y que pretende una proyección más autónoma, pero sin una estrategia clara en medio de un sistema internacional convulso y tensiones entre grandes potencias. Así entonces, vale la pena indagar sobre las implicaciones que para la política exterior de Colombia supone dicho cambio de orientación ideológica. Por esta razón, se examinarán algunos avances de la administración de Iván Duque y los anuncios del gobierno Petro para las relaciones con EE. UU., China, Rusia, y Alemania, respecto a temas como economía, ambiente y energía, seguridad y defensa.

PEC con Estados Unidos

Las relaciones con la superpotencia durante el mandato del republicano Donald Trump (2017-2021) se caracterizaron por ser fuertemente alineadas por parte de la administración Duque, de modo que enfatizaron la ofensiva dura contra las drogas ilegales, el fortalecimiento del sistema interamericano contra los regímenes no democráticos y el cerco diplomático contra el gobierno de Nicolás Maduro (Sánchez, 2021). La renarcotización de la agenda bilateral y la venezolanización

de la misma fueron algunas de las consecuencias del dogmatismo y la inflexibilidad de la política exterior.

El intento inútil de algunos diplomáticos colombianos y líderes asociados al uribismo por interferir en las elecciones estadounidenses, a favor de la reelección de Trump y en contra del demócrata Joe Biden, generó una discordia que difícilmente Duque logró resolver. Antes bien, sectores políticos y sociales colombianos de oposición y cercanos a los demócratas lograron mediante la diplomacia paralela usar tanto al Congreso estadounidense como a la nueva administración en Casa Blanca para impugnar la insuficiente implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP por parte de Duque y condicionar parte de la ayuda anual al país por cuestiones de derechos humanos, tales como el aumento de los crímenes contra líderes sociales y los abusos policiales en medio del intento por contener las protestas en el marco del paro nacional y las frustraciones ocasionadas por las medidas de aislamiento sanitario debido a la pandemia.

Con la llegada de Biden al poder, se confeccionó la Alianza Colombia: un nuevo escenario para las relaciones bilaterales entre los dos países que reunió esfuerzos en materia de salud, lucha contra el cambio climático, derechos humanos y otras iniciativas, parcialmente distantes de los referentes de seguridad de Duque. Aunque oficialmente se dijo que “la Alianza que hemos construido ha sido bipartidista y bicameral y ha demostrado que con el paso del tiempo esta relación nos lleva a un nivel más alto” (Cancillería, 11 de marzo de 2022, párr. 3), lo cierto es que la exvicepresidenta y excanciller conservadora, Marta Lucía Ramírez, tuvo que emplearse a fondo en Washington para corregir declaraciones polémicas del uribismo, moderar algunas posiciones demócratas contra el Gobierno y prometer resultados en materia de sanciones a uniformados por excesos de fuerza policial, y protección a líderes comunitarios y desmovilizados. Asimismo, en temas relacionados con la crisis migratoria de Venezuela, la administración Biden y sus diferentes agencias elevaron su apoyo en el cubrimiento de las necesidades de casi 1,8 millones de migrantes venezolanos en territorio colombiano.

En junio de 2022, con motivo de la celebración de los 200 años de las relaciones binacionales entre ambos países, Duque no solo

manifestó que los vínculos con EE. UU. se encontraban en su mejor momento, sino que se seguirían fortaleciendo desde la búsqueda de valores democráticos. Curiosamente y a pesar de las fricciones y distancias mencionadas, Biden anunció la designación de Colombia como aliado estratégico extra OTAN de su país, algo que le otorga ventajas en materia financiera, de seguridad y de cooperación (*Deutsche Welle*, 2 de junio de 2022). Ese estatus permitiría a Colombia participar de los proyectos del Departamento de Defensa de EE. UU., acceder al material bélico estadounidense, obtener préstamos de equipos y materiales para investigación, contar con privilegios para la compra de tecnología espacial y tener permisos para que las corporaciones nacionales contraten con el Departamento de Defensa la reparación y el mantenimiento de equipos estadounidenses fuera del territorio de ese país (*El Espectador*, 17 de febrero de 2022). Además, el secretario de Estado, Antony Blinken resaltó la importancia que ha tenido el Plan Colombia en la lucha contra las drogas y la construcción de oportunidades para comunidades relegadas e hizo énfasis en los lazos económicos entre ambos, teniendo en cuenta que en mayo de 2022 se cumplió el décimo aniversario del Acuerdo de Promoción Comercial con Colombia que convirtió a EE. UU. en su principal importador de productos agrícolas. Se mencionaron las estrategias de seguridad compartidas por medio de capacitaciones a las FF. MM. colombianas y se destacó el trabajo conjunto de enfrentar desafíos como la crisis climática (U.S. Department of State, 15 de junio de 2022).

Esas deferencias positivas reflejan no solamente que Duque se esforzó al final de su mandato por demostrar ante Washington avances en materia de derechos humanos (por ejemplo, reformas a la Policía) y paz, y evitar así el recorte de recursos y la descertificación. Es una preocupación que la administración Biden heredó de Trump, junto con la intensificación de una línea de política exterior de contrapeso a jugadores como China y Rusia en América Latina, dado que Trump ya había otorgado ese estatus especial estratégico a Brasil en 2019. Precisamente, a finales de 2021, Biden había anunciado una estrategia para competir con la iniciativa china de la Belt and Road Initiative (BRI) para participar en proyectos de infraestructura en toda la región latinoamericana, con estándares ambientales y laborales más altos

que los que China está financiando (Bernal Marín, 27 de septiembre de 2021). Oficialmente, la iniciativa se denominó “Build Back Better for The World” o 3B, y en Colombia estaría encaminada a financiar proyectos de inversión en infraestructura, equidad de género, reforestación y conectividad digital.

En relación con el gobierno de Donald Trump, Biden no hizo cambios predominantes de agenda hacia Colombia, excepto un mayor énfasis en derechos humanos y medio ambiente, pues los temas en los que terminaron convergiendo Biden y Duque fueron la lucha contra las drogas ilícitas con la aprobación de la política “Ruta Futuro”, el diálogo comercial, el regreso de la democracia a Venezuela y el fortalecimiento de la OEA. Frente al narcotráfico, cabe anotar que fue uno de los puntos priorizados en materia de política exterior durante el mandato de Trump, Colombia fue certificada y se determinó trabajar de forma conjunta durante cinco años para reducir el cultivo y la producción de cocaína a la mitad para el año 2023, lo cual implicó presiones por el retorno de la fumigación con glifosato, algo que la Corte Constitucional colombiana permanentemente impidió a pesar de los intentos de Duque por confeccionar un protocolo de aspersiones con menores efectos colaterales. Empero, un cambio crítico en contra de la diplomacia de Duque y Trump contra Maduro fue la decisión de Biden de empezar a relacionarse nuevamente con el gobierno venezolano, en aras de la provisión de hidrocarburos y en el contexto de la crisis energética desatada por los recortes rusos como respuesta a las sanciones internacionales.

El tema de drogas ilícitas seguirá siendo un aspecto trascendental en la agenda bilateral para Washington a pesar del cambio ideológico de gobierno con Petro. Sin embargo, los encuentros del presidente entrante con representantes del Gobierno estadounidense y las posturas de algunos funcionarios y congresistas del Pacto Histórico, han generado una percepción de ambivalencia entre: a) la opción moderada de des securitizar y descriminalizar los cultivos ilícitos para dar lugar a proyectos voluntarios de erradicación y sustitución de cultivos, pero manteniendo la mano dura contra los cargamentos de cocaína y heroína y los principales capos del narcotráfico; y b) la opción radical de regular la producción de coca y marihuana -no solamente esta

última con fines recreativos-, tal como lo han aludido el excongresista del Pacto, Gustavo Bolívar, y el director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Luis Carlos Reyes (*Infobae*, 14 de octubre de 2022).

Mientras congresistas republicanos acusaron al gobierno Petro de querer despenalizar la producción de estos estupefacientes y pusieron en duda el compromiso de Colombia en materia antidrogas, Blinken adoptó una posición prudente, resaltando el apoyo de EE. UU. a la erradicación y sustitución voluntarias y a la búsqueda de acuerdos de paz, pero enfatizando la utilidad del tratado de extradición como mecanismo de cooperación judicial y la necesidad de avanzar en las interdicciones, punto en el cual Petro se comprometió, destacando el papel clave de la Armada Nacional. Igualmente, Blinken señaló que Estados Unidos no cesaría la declaración de Cuba como patrocinador del terrorismo, un aspecto que Petro buscaba para aumentar la legitimidad de retomar las negociaciones con el ELN en ese país o con su ayuda (*El Colombiano*, 4 de octubre de 2022).

Entrado 2023, las tensiones bilaterales volvieron a surgir en materia de enfoques de seguridad y política antidrogas por cuenta de la orden del presidente Petro de reducir la meta de erradicación forzosa de cultivos ilegales en un 50 por ciento, algo que la Policía Nacional después confirmó (*Infobae*, 17 de enero de 2023). Aunque el Gobierno colombiano aclaró que su idea era más bien fortalecer la interdicción, el Departamento de Estado de EE. UU. respondió que Colombia estaba a punto de alcanzar un nuevo máximo histórico en hectáreas sembradas con coca, pues superaría las 243.000. Aunque el gobierno Biden apoya las actividades de sustitución alternativa, insistió en mantener también las herramientas de erradicación forzosa, particularmente donde grupos armados tienen control. Si bien el Gobierno de Petro manifestó que aumentarían los operativos contra los grupos ilegales dueños de los cultivos y que se estaba concertando con las comunidades cualquier acción de erradicación, a Washington no le convenció la idea de dejar en pie hasta el 100 por ciento de los cultivos ilícitos donde los campesinos se comprometieran voluntariamente a sustituirlos en su totalidad pero de forma gradual (Chacón, 3 de febrero de 2023).

Adicionalmente, el Departamento de Justicia estadounidense ofreció un ‘espaldarazo político’ al fiscal colombiano, Francisco Barbosa, en su negativa a aceptar la exigencia del gobierno Petro de levantar las órdenes de captura contra líderes de grupos criminales transnacionales y de suspender la extradición de personas solicitadas por EE. UU. (especialmente por narcotráfico) cuando manifiesten interés en acogerse a la Ley de Paz Total por la vía de las negociaciones o los diálogos para el sometimiento, resaltando la cooperación del ente investigador (Fiscalía, 28 de enero de 2023). Ante las presiones del Ejecutivo, el Fiscal incluso afirmó que estarían en riesgo tanto la separación de poderes como la independencia de la justicia. La fractura Gobierno-Fiscalía se ahondó aún más cuando Barbosa denunció el secuestro de tres fiscales por parte del Clan del Golfo y la nula respuesta de la Fuerza Pública ante las restricciones operacionales que les han impuesto a las Fuerzas Militares y la Policía, al tiempo que anunciaba el traslado de la seccional de Fiscalía del municipio de Tarazá hacia Medellín. Esta denuncia se suma a otras similares en medio de la confusión jurídica y el oportunismo de diversas estructuras armadas ilegales ante los vacíos de la política de paz total. Se incluyen la del gobernador de Antioquia, Aníbal Gaviria, respecto al presunto adoctrinamiento de niños y entrega de kits escolares por parte del Frente 36 de las disidencias de las FARC, integrantes del Clan del Golfo y el ELN, en unos 10 establecimientos educativos; la información del Ejército sobre el hallazgo de un sembradío de coca en medio de un barrio en Olaya Herrera (Nariño) y el aumento de las actividades de control y patrullaje por parte de grupos armados ilegales dentro de algunos municipios (por ejemplo, San Calixto, en Norte de Santander), sin respuesta por parte de la Fuerza Pública bajo orden de no confrontación; y la retención de 30 soldados en el Meta por parte de algunos civiles y que el gobernador del departamento señaló como orquestada por las disidencias de las FARC (Ardila, 18 de enero de 2023; *Caracol*, 30 de enero de 2023; *Caracol*, 31 de enero de 2023; Gallo, 2 de febrero de 2023). Los ministerios de Defensa e Interior salieron al paso enfatizando que no habría territorios vedados para las Fuerzas Militares ni licencia para la criminalidad por causa de las aproximaciones de paz, pero estas y otras situaciones semejantes generaron profunda preocupación en los medios de comunicación.

Aunque es loable el enfoque en aras de evitar confrontaciones entre la Fuerza Pública y los cocaleros, el Gobierno no podrá evitar la presión armada sobre los cultivadores por parte de diversas estructuras que no renunciarán al narcotráfico y difícilmente podría prevenir un aumento exponencial de los cultivos ilícitos por cuenta de otros factores, como el incentivo indirecto para que aparezcan nuevos cultivos y cultivadores en aras de recibir las ayudas y los dineros de los programas de sustitución a falta de mejores oportunidades de ingreso, o las enormes dificultades que hacen poco rentable la agricultura legal en las zonas más desconectadas del país. Aunque necesario el enfoque de paz en un país tan violento, la falta de claridad sobre las reglas de juego, las restricciones operacionales a la Fuerza Pública, la dolorosa pero indiscutible penetración de los intereses de grupos ilegales manipulando a la población en contra del Estado y la tentación de aprovecharse del cambio en la política de erradicación, resultan ingredientes de un coctel sumamente peligroso para la seguridad de los habitantes y territorios más vulnerables.

A su vez, otro tema de discusión es la migración en las Américas como un problema de seguridad, no solo social, y por supuesto, la relación que tiene con el tráfico a través de las fronteras, donde la perspectiva del Gobierno colombiano está centrada en la vulnerabilidad del migrante (Petro, 2022), pero la de EE. UU. aún enfatiza el control y la disminución del fenómeno. Es así como presionó a Panamá y Colombia para iniciar una gran campaña de 60 días enfocada en detener la migración ilegal a través de la selva del Darién. También propuso que en Colombia y Guatemala se creen centros para procesar las solicitudes de asilo y de reunificación familiar por parte de migrantes hacia Estados Unidos, con el fin de evitar la acumulación de aspirantes en México. Ya hubo tensiones desde el gobierno de Duque por la deportación de colombianos. Con Petro parecieron agravarse, especialmente cuando el Gobierno se negó a recibir vuelos de deportados por parte de las autoridades estadounidenses, algo que solamente han hecho los mandatarios de Cuba y Venezuela. Aunque Migración Colombia explicó que se estaban negociando mejores condiciones para su retorno, se trató de un incidente diplomático tenso y atípico en las relaciones bilaterales (*El Tiempo*, 4 de mayo de 2023).

Ese aspecto fue complementado por la iniciativa del Gobierno de proponer a Washington la eliminación de la visa de turismo a los colombianos, algo que parece poco viable si se considera el problema del aumento del ingreso de connacionales como ‘mulas’ cargadas de narcodólares y narcóticos, tema que ya ha endurecido las medidas de control por parte de México. A inicios de 2023, el embajador de EE. UU. en el país, Francisco Palmieri, señaló que el proceso de eliminación de la visa podría tardar más de lo que el Gobierno colombiano espera.

Por otro lado, ambos gobiernos se han pronunciado con respecto a la transición a energía limpia, para ayudar a que las comunidades puedan contribuir a preservar los recursos del planeta. Recientemente, el presidente Biden se comprometió a trabajar con el Congreso para proporcionar 11.400 millones de dólares en financiamiento para el clima a los países en desarrollo cada año y en Colombia, particularmente, apoyar los esfuerzos del Gobierno para actuar con el sector privado y las comunidades indígenas locales en pro de aprovechar los vientos de modo que se genere energía en La Guajira (U.S. Department of State, 3 de octubre de 2022). Aunque este tema de las energías limpias ya era impulsado por Duque, Petro pretende usarlo como bandera de su imagen de cambio y liderazgo en política exterior. Blinken también manifestó el respaldo del Gobierno al Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz con las FARC-EP (U.S. Department of State, 3 de octubre de 2022).

En visita oficial de Petro a EE. UU., Joe Biden se comprometió con 500 millones de dólares para el Fondo de Revitalización de la selva que propuso Petro. También conversaron sobre la posibilidad de cambiar deuda por acción climática en todo el mundo. El presidente colombiano le propuso a su homólogo estadounidense lanzar otra Alianza para el Progreso, como un programa de ayuda económica y social para la región. Asimismo, le solicitó hacer menos énfasis en la destrucción de cultivos y más en ayuda financiera y de equipos para intensificar la interdicción de cargamentos de cocaína e insumos (*Portafolio*, 20 de abril de 2023).

Además de resaltar temas como la protección de la democracia en la región y la lucha contra los grupos armados, EE. UU. ha mostrado interés en apoyar el marco que Gustavo Petro plantea para hacer

frente a los problemas internos socioeconómicos, aunque también se han notado grandes preocupaciones por sus tentaciones de proteccionismo reflejadas en la reforma tributaria y otros anuncios. Precisamente, desde la Cámara de Comercio Colombo Americana (AmCham) se mencionó que la versión de la reforma como estaba a inicios de noviembre afectaría negativamente la competitividad de las empresas y debilitaría su capacidad para atraer inversión y crear empleo formal (*Semana*, 4 de noviembre de 2022). Finalmente, la reforma tributaria fue sancionada por el presidente Petro el 13 de diciembre de 2022 y entró en vigencia en enero de 2023. Ante la versión definitiva, lograron moderarse algunas críticas de empresarios nacionales e internacionales por modificaciones a elementos como el excesivo impuesto al patrimonio en materia de acciones empresariales, lo que afectaba a las *start-up*. Sin embargo, en la AmCham siguieron inquietos por el cambio de reglas para las zonas francas, la elevación de impuestos al sector minero-energético (que parece anunciar el desplazamiento de algunas de estas empresas hacia países como Ecuador), y el problema del control de precios en relación con su efecto sobre el empleo y el crecimiento económico (*La 7EM*, 31 de enero de 2023).

Los afanes redistributivos del nuevo gobierno vía impuestos a empresas y accionistas extranjeros y el déficit comercial persistente con EE. UU. exponen fuentes de tensión entre ambos países, que deben resolverse ágil y amistosamente antes de que Colombia sea objeto de demandas ante la Organización Mundial del Comercio o de que congresistas de EE. UU. jueguen con la idea, bajo presión de sectores empresariales y laborales, de tomar medidas comerciales de retaliación o incluso proponer la suspensión de Colombia como miembro de la OCDE. Es una amenaza que ya flotaba en el aire durante el gobierno Trump por aspectos como el control de precios de algunos medicamentos en Colombia y la falta de avance en la política de chatarrización de los viejos automotores.

Finalmente, otro de los grandes retos del gobierno Petro está en poner en marcha la petición de algunos sectores de renegociar el TLC. Hasta el momento se habla más bien de la 'revisión' de sus términos para mejorar la capacidad de penetración de las exportaciones colombianas. El ministro de Comercio, Germán Umaña, ha mencionado que

la vía de la revisión será la que se seguirá con los TLC de EE. UU., México y la UE, con lo que se evitaría una acción unilateral que supondría grandes pérdidas para el comercio, la inversión, la cooperación y las propias relaciones binacionales (Lacouture, 10 de octubre de 2022). Entre los capítulos que el Gobierno colombiano solicita revisión del TLC con Estados Unidos, están el segundo (acceso a los mercados), el cuarto (reglas de origen), el décimo (inversión) y el decimosexto (propiedad intelectual) (*Infobae*, 30 de noviembre de 2022). En particular, considera que hay posición abusiva de EE. UU. a favor de los sectores de medicamentos y agroquímicos y que la protección de la inversión no especifica qué se entiende por expropiación indirecta, lo que abriría la puerta a demandas contra Colombia por algunas decisiones que el gobierno del Pacto Histórico podría adoptar en relación con la presencia de las multinacionales. Esto resulta altamente probable por aquellos sectores movilizados y en gobierno que luchan contra la presencia de algunas de ellas en sus territorios y por las implicaciones, aún desconocidas, que la ratificación e implementación del Acuerdo de Escazú tendrían sobre las industrias extranjeras que explotan o usan recursos naturales en suelo colombiano. A principios de 2023, el ministro de Comercio confirmó que no se alterará el TLC pero que se seguiría “conversando” para “recuperar los equilibrios”, satisfacer más los intereses de ambas partes viendo los resultados de su vigencia hasta el momento y aprovechar mejor el instrumento, estimando la posibilidad de lograr el ingreso de 433 productos colombianos a ese mercado, además de los 244 que ya se benefician del mismo (*Infobae*, 3 de enero de 2023, párrs. 1 y 10).

En síntesis, se advierte que, a pesar del tono amable de la administración Biden (y los demócratas) en coincidencia con algunos referentes progresistas de Petro, las relaciones bilaterales tendrán importantes obstáculos ideológicos y estructurales para su profundización y simetría, incluyendo la baja probabilidad de que EE. UU. opte por despenalizar internamente el consumo de cocaína y heroína, las fricciones entre el nacionalismo económico de Petro y los intereses de las multinacionales estadounidenses, las posturas ambivalentes del Gobierno colombiano frente al abuso a los derechos humanos en Venezuela, y su retórica contra los países industrializados, el petróleo y

el capitalismo en aras de la lucha contra el cambio climático. Por no mencionar que resulta muy difícil saber con quién se está hablando en EE. UU. en medio de su polarización política interna y los eventuales cambios electorales a favor de los republicanos, quienes buscan trastocar políticas de Biden en retaliación por las acciones de la bancada demócrata contra Trump. Recordando, además, la premisa de que EE. UU. no tiene amigos o enemigos permanentes sino intereses, y que sabe apretar a los países de menor envergadura que riñen con sus objetivos, ya sea a través de los canales con los cuales crea dependencias o por medio de sus aliados o las organizaciones internacionales que financia (ONU, OEA, FMI, Banco Mundial y BID).

PEC con China

China y Colombia han sostenido un histórico recorrido de relaciones amistosas desde 1980, pero han sido poco profundas. Si bien han mostrado cooperación en varios tres frentes, estas han sido más intensas en lo relativo a ambiente y economía. Durante la administración de Iván Duque (2018-2022), se efectuaron varios encuentros diplomáticos relacionados con la conservación ambiental, como las asambleas generales de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA). De igual forma, hubo participación de ambos Estados y convenios en el marco de la Red Internacional del Bambú y el Ratán (INBAR), siendo esta una iniciativa productiva relevante orientada a promover el desarrollo de economías social y ambientalmente sostenibles. Asimismo, con China como anfitrión, se suscribió la Declaración de Kunming, que tiene el objetivo de canalizar la voluntad política y enviar un mensaje contundente a la comunidad internacional para conservar y usar sosteniblemente la biodiversidad, en el marco del Convenio sobre Diversidad Biológica. Igualmente, el Ministerio de Minas y Energía de Colombia solicitó trabajar mesas de cooperación técnica con las embajadas de China e India en Bogotá para las siguientes temáticas: energía eólica costa afuera, hidrógeno, biogás, biomasa y electromovilidad. Respecto a seguridad, siempre se manifestó el apoyo a la implementación de los acuerdos de paz y se suscribieron acuerdos de planes de cooperación en los que se incluía la seguridad (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019 y 2020).

En el plano económico son más abundantes los hechos. Así, durante el gobierno Duque, Colombia y China mostraron interés en la continuidad de sus relaciones y en revisar la agenda bilateral y multilateral, especialmente en materia económica, comercial y de transporte. El 29 de mayo de 2019, la viceministra de Asuntos Multilaterales, Adriana Mejía, se reunió en Bogotá con el viceministro de Relaciones Exteriores de China, Qin Gang, con el propósito de revisar conjuntamente los temas políticos, comerciales, de cooperación, culturales y educativos que integran la agenda bilateral. También, dentro de los primeros meses del gobierno Duque, se establecieron y consolidaron canales de cooperación económica entre el Comité Nacional de China para la Cooperación Económica del Pacífico (CNCPEC) y su homólogo colombiano. De igual forma, se establecieron rutas de trabajo de Procolombia y el Ministerio de Comercio en diferentes países, entre ellos China (Ministerio de Relaciones Exteriores, 20 de julio de 2021). A mediados de 2019, Duque visitó oficialmente China, buscando promover el banano, el aguacate Hass, el café, las flores, la carne y otros productos colombianos, se reunió con 400 empresarios chinos y firmó varios acuerdos de cooperación en sectores como agrícola y pecuario, educación, comercio e infraestructura, incluyendo un memorando de entendimiento para compartir experiencias, planear y gerenciar diferentes modos de transporte y logística, un acuerdo para que el C-Emprende de Colombia y el Centro de Emprendimiento de Changyang de China trabajen en conjunto para la implementación de nueva tecnología en el país y un acuerdo con la plataforma Liulishuo, una app para que los colombianos en las zonas más apartadas del país puedan aprender inglés (*Semana*, 31 de julio de 2019).

Pese a todos estos avances, Colombia nunca ha tenido una estrategia de política exterior hacia China. Aunque Santos sondeó la posibilidad de un acuerdo comercial, los gremios colombianos estuvieron escindidos y enfrentados al respecto. Hasta la fecha, Colombia no ha logrado firmar un TLC con ese país, como sí lo tienen, por ejemplo, Chile (2005), Perú (2009) o Costa Rica (2010). Colombia tampoco tiene acuerdo de asociación estratégica o estratégica integral con China, como sí lo tienen Brasil, Argentina, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela. Aunque Duque mencionó la posibilidad de armonizar los in-

tereses del país con conceptos chinos como la Ruta de Seda y, por supuesto, su concepción de desarrollo, esto aún dista de la realidad ante la preferencia comercial por el mercado y las inversiones estadounidenses. Desde 2008, a partir de la crisis económica noratlántica, los intercambios comerciales de China y Colombia se han elevado de forma significativa y así han alcanzado niveles inusitados históricamente. Empero, se advierte el déficit comercial en aumento para Colombia, especialmente por la volatilidad de los precios internacionales de los bienes minero-energéticos, aparte del efecto sumamente negativo del contrabando de manufacturas e importación masiva de confecciones chinas a muy bajo costo. Desde una perspectiva estructural y cultural, el desconocimiento mutuo de sus sociedades, la escasa migración entre ambos y la nula o tenue conciencia y proyección de Colombia con respecto a la esfera del Pacífico (una zona históricamente descuidada en materia de desarrollo), también han sido parte del problema, además de la enorme distancia geográfica entre ambos Estados.

El gobierno Duque expuso en el campo económico una postura ambivalente hacia China, entre la búsqueda de una mayor interdependencia al promover el intercambio comercial, el turismo y la atracción de inversión, pero sin un TLC, y el proteccionismo, impulsando la retaliación arancelaria frente a ciertas manufacturas chinas consideradas amenazas para la industria nacional. A pesar de todo, las inversiones tecnológicas y de infraestructura estratégica de China, modestas pero crecientes en el país, aún no son vistas como inconvenientes, pese a algunas presiones en contra por parte de líderes -republicanos y demócratas- de EE. UU. y presuntas evidencias en múltiples países sobre el uso dual, la interferencia, el robo de datos o propiedad intelectual y las condiciones asimétricas que impone China (por ejemplo, uso de insumos y mano de obra chinos o uso privilegiado de las infraestructuras ante la incapacidad de pago de los créditos). También puede afirmarse que la diplomacia de las vacunas de China en el marco de la pandemia ha sido sumamente exitosa en Colombia, particularmente como medio de cubrir el déficit de los biológicos estadounidenses y europeos contra el COVID-19.

Con respecto a la posibilidad de cambio en la tendencia, debe tenerse en cuenta que su sucesor, Gustavo Petro, ha hecho declaraciones

en el pasado referidas a su visión de Colombia como un país soberano y autónomo. Thahir (s.f.) analiza que, dada la importancia los países latinoamericanos y caribeños en la estrategia geopolítica, Colombia tiene tres opciones: profundizar su dependencia y alineación con EE. UU.; construir relaciones más estrechas con sus principales contendientes, es decir China y Rusia; o abrirse paso por la autonomía regional. Parece ser que el actual presidente se inclina por esta última opción, pero en medio de una cierta ingenuidad estratégica acerca de los intereses de China y lo que ha sido su papel reciente en América Latina, cambiando su conducta puramente económica y pragmática ('ascenso pacífico') por una más política y geoestratégica. Crear dependencias financieras en países en vías de desarrollo, acceder privilegiadamente a los recursos naturales, controlar corredores marítimos y terrestres neurálgicos para el comercio global y asegurarse de mantener una base de legitimación internacional para evitar oposiciones ante su endurecimiento de política frente a Hong Kong y Taiwán, harían parte de la nueva agenda de Pekín.

De acuerdo a algunos medios de prensa, era de esperarse que el Gobierno chino encontrara afinidad y viera con mayor interés a Colombia con la llegada de Petro a la Presidencia. Desde el comunicado de felicitación de Xi Jinping al entonces presidente electo Petro, podía vislumbrarse un mayor acercamiento de China y Colombia, pues, entre otras declaraciones, se afirmó que las relaciones entre ambos países habían hallado un nuevo punto de partida, y que China estaría dispuesta a profundizar la confianza política y la cooperación en pro del desarrollo (Marrero, 18 de agosto de 2022). Como respuesta, Petro sostuvo que el vínculo entre Colombia y China se construiría a partir de la superación de la crisis climática y la consolidación de economías justas.

En efecto, sumado al antecedente de sólidas relaciones económicas, Thahir (s.f.) espera que la agenda política entre China y Colombia, durante la administración Petro, se alinee y profundice en tres áreas claves. Primero, se espera que, en lo referente al plan de acción frente a la crisis climática y medioambiental, pueda encontrarse un punto clave en la agenda, puesto que China tiene las capacidades técnicas y financieras para cooperar con el Gobierno colombiano en proyectos

relacionados con la transición energética (Castrillón-Kerrigan, 12 de octubre de 2022). En segundo lugar, se encuentra el tema de la paz y la seguridad, pues China ha visto con muy buenos ojos las propuestas de implementación plena del Acuerdo de Paz y del establecimiento de nuevos puentes de diálogo con grupos armados, lo que puede redundar en un aumento significativo de la asistencia a los fondos de cooperación para la paz recientemente ampliados. Por último, en cuanto al desarrollo regional, la experiencia y el dinero chinos bien direccionados podrían contribuir en buena medida para cerrar las brechas entre regiones, y entre campo y ciudad. Con todo, el Gobierno chino entiende que del gobierno Petro no se espera que vaya a ser obediente a cualquier orientación que venga de Washington, pero tampoco a cualquier intento de dictado que venga desde Pekín.

China y Colombia han tenido crecientes acercamientos, especialmente en materia económica. El Gobierno colombiano ha sostenido relaciones con funcionarios del Gobierno chino en lo que serían preparaciones para posteriores inversiones en la agenda del país asiático (Quesada, 20 de octubre de 2022). Ciertamente, se puede advertir un incremento en la intensidad de las relaciones, que es correlativo a un aumento en la preocupación de gobiernos con intereses antagónicos u opuestos a la expansión de China en Latinoamérica, como EE. UU. Miembros de la delegación diplomática estadounidense hicieron hincapié en el papel de China en la recolección y la privacidad de datos personales biométricos y en su percepción de estas capacidades como una amenaza en términos de seguridad, refiriendo al riesgo que implican los acercamientos de todo tipo con el Gigante Asiático, después de comentarse la intención de Colombia de vincular empresas estatales chinas en la transición energética propuesta por el Gobierno, pues estas compañías son líderes en dicho campo (Quesada, 20 de octubre de 2022).

Puede que la preocupación estadounidense se deba a la intensificación de los nexos entre China y Colombia, especialmente sobre proyectos de transición energética e infraestructura, en los cuales empresas chinas tienen gran relevancia y desplazan a las estadounidenses y europeas. Esto no es algo que ocurra solo en el nivel nacional, sino también con adjudicaciones de contratos correspondientes al nivel

local. Así, obras como el metro de Bogotá y un servicio de tren suburbano que conecta la capital con una región cercana, corresponden a contratación otorgada a empresas chinas que aumentan sus operaciones en Colombia. Igualmente, un total de 21 compañías chinas en Colombia, de sectores como infraestructura, logística, automotriz, energías, minería y servicios, visitaron a principios de octubre la zona portuaria de Buenaventura junto al embajador de la República China en Colombia, Lan Hu (Salazar, 11 de octubre de 2022).

En cuanto al metro de Bogotá en particular, a inicios de 2023 se desató una polémica por cuenta de las aparentes amenazas del Gobierno nacional en contra de la administración de la ciudad, encabezada por la alcaldesa Claudia López, en el sentido de restringir la participación de recursos de la Nación en proyectos de la capital si no se construye íntegramente como metro subterráneo (Ávila, 8 de febrero de 2023). Aunque el Gobierno trató de corregir asegurando que los recursos del Estado central para la ciudad estaban asegurados, llamó poderosamente la atención que el presidente Petro anunciara, después de varias reuniones sin consenso con la Alcaldesa (quien insiste en mantener total o parcialmente el proyecto del metro elevado), que aceleraría su viaje a China a fin de buscar opciones para el metro subterráneo directamente con el Gobierno de ese país (Estrada, 3 de febrero de 2023). Unos días más tarde, el Presidente señaló que no solamente hablaría con el Gobierno de China de obras públicas sino, además, del futuro de “nuestras relaciones estatales y sociales” y por invitación expresa de ese país (*Infobae*, 6 de febrero de 2023, párr. 4).

Frente a las relaciones con China, con Petro parece que la tendencia es su refuerzo, principalmente en torno al desarrollo de infraestructura. Asimismo, es importante para Petro contar con tanto apoyo como sea posible en lo pertinente a la consolidación de la paz, tema en el que China se ha mostrado interesada en respaldar la tecnificación de la producción agrícola, ya que puede participar de proyectos económicos alternativos a los cultivos ilícitos. De igual manera, la idea de profundizar la transición energética que había iniciado Duque, ahora retomada por Petro, sumada a la posibilidad que se ha barajado de venderle a Asia minerales relacionados con esas fuentes alternativas de energía, podrían acentuar la mirada de Pekín sobre Colombia. Así,

China empieza a sugerirse como posible aliado estratégico para reducir la dependencia histórica con Estados Unidos y obtener recursos financieros para proyectos de infraestructura crítica. Petro ahora incluye la orden presidencial de suspender toda relación con Taiwán y empezar a defender una versión más radical de la postura de una sola China, a favor del Gobierno comunista en Pekín.

Al respecto, opositores al Gobierno tienen opiniones escépticas y de desconfianza de cara a los acercamientos entre Colombia, China y Rusia. Figuras del Centro Democrático insinuaron que Colombia podría dar un giro hacia la alineación con el bloque geopolítico encarnado por Rusia y China, y que ello eventualmente afectaría los valores democráticos. Se referenciaron las reuniones del actual canciller, Álvaro Leyva, con Nicolás Maduro, lo que consideran riesgoso dada su afinidad ideológica con los gobiernos de Rusia, China e Irán (Rodríguez, 8 de agosto de 2022). Por el momento no resulta claro si figuras del Pacto Histórico, una coalición tan heterogénea de sectores subalternos y críticos del alineamiento con Washington, es capaz de desafiar abiertamente la densa conexión de las élites tradicionales con EE. UU., acercándose amplia y decididamente a China u otras potencias no occidentales. Actualmente, el Gobierno goza del apoyo público de China en el Consejo de Seguridad de la ONU a su proyecto de paz total (*El Espectador*, 22 de septiembre de 2022), aunque esto difiera de su postura histórica de no interferencia o involucramiento en conflictos domésticos por lo que implicaría para su forma autoritaria de lidiar con Tíbet o Xinjiang.

Al final, la pregunta parece ser no tanto qué expectativa tiene Petro de China sino cómo podría este jugador asiático capitalizar a su favor el cambio de signo ideológico del Gobierno y el Congreso colombianos, y las necesidades del país en materia de desarrollo y resolución del conflicto interno en un escenario de aumento de tensiones entre China y EE. UU. en todos los campos. Cabe recordar que, a inicios de 2023, la administración de Biden abrió un nuevo capítulo de tensiones con China cuando ordenó al Pentágono el derribamiento de un globo aerostático que había sobrepasado el territorio estadounidense dirigiéndose al Atlántico y la vigilancia de un segundo artefacto similar sobrevolando América Latina, y advirtió que contenían tecnología apta para el espionaje (García, 4 de febrero de 2023). El Gobierno de China

aseguró que solo se trataba de medidores meteorológicos desviados por los vientos, pero el Departamento de Estado reveló que el aparato estaba bajo control del Ejército chino y es parte de una flota enviada a más de 40 países en los cinco continentes para recopilar información de inteligencia (*Deutsche Welle*, 9 de febrero de 2023), lo que no resulta sorprendente con las tecnologías de uso dual que China ha sabido desarrollar.

Cambiar de una dependencia estratégica (EE. UU.) a otra (China) no solamente podría reproducir las debilidades internas y externas del país en medio de relaciones sumamente asimétricas con esas potencias, también implicaría nuevos y más incómodos compromisos en contravía de la autonomía de Colombia y que podrían generar tensiones con sus aliados democráticos, empezando por EE. UU. Aun descartando una agenda ideológica por parte de Pekín, que históricamente ha optado por un enfoque pragmático y económico, resultaría contraproducente aproximarse de forma incauta, ignorando sus formas de atracción y sus ambiciones geopolíticas y geoeconómicas, y los crecientes ejemplos de cómo ha aprendido a ‘cobrarse’ los préstamos y obras de infraestructura crítica en situaciones de debilidad financiera de los Estados receptores, sin mencionar que se trata de un régimen político no democrático y una potencia cuyo ascenso en el sistema internacional parece estar dejando de ser puramente pacífico.

PEC con Rusia

En el caso de Rusia, las relaciones se han desarrollado de forma muy similar a como lo han hecho con China. En esa medida, los temas principales de la agenda colombiana con Rusia son comerciales, culturales y de desarrollo científico y tecnológico, pero con importantes distancias político-ideológicas. Los mayores desarrollos en las relaciones con Rusia durante la administración Duque se dieron en el marco de algunas visitas oficiales de modesta envergadura y otros eventos internacionales donde coincidieron ambos Estados.

En 2019, tuvo lugar la VII Comisión Mixta Intergubernamental Colombo-Rusa para la Cooperación Económico-Comercial y Científico-

Técnica. En este escenario de interacción, se abordaron temas comerciales, principalmente la inversión rusa en Colombia, en especial en ámbitos como educación, cultura y ciencia y tecnología (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019). Más adelante, en 2021, se discutió acerca de temas fitosanitarios, cooperación cultural y educativa, fortalecimiento de relaciones económicas, así como el papel de la agenda bilateral de los dos países frente a la pandemia. Hasta ese momento, Colombia parecía mostrar interés en el fortalecimiento de las relaciones con Rusia, pero en campos delimitados, especialmente en materia de cooperación económica, con escaso avance en temas de seguridad y defensa (Ministerio de Relaciones Exteriores, 20 de julio de 2021).

Cabe destacar que las posiciones del gobierno Duque contra Nicolás Maduro, las interferencias rusas en el país y el crecimiento de las tensiones entre Rusia y Ucrania, representaron tres puntos de inflexión en la postura de Colombia frente a esa gran potencia. En 2020, el gobierno Duque decidió expulsar a dos diplomáticos rusos del país por tratar de obtener información confidencial de empresas públicas y privadas, de infraestructuras y del sector energético, por advertencia de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) mediante la Operación Enigma (Manetto, 24 de diciembre de 2020). En 2021, también se anunció que la embajada estadounidense en Colombia estaba indagando varios casos del llamado ‘síndrome de La Habana’, como se conocieron los ataques contra diplomáticos estadounidenses en varios países del mundo, probablemente usando energía de radiofrecuencia, provocándoles síntomas similares a los de lesiones cerebrales, mareos, dolores de cabeza y falta de capacidad de concentración (*El Periódico*, 13 de octubre de 2021), tecnologías que presumiblemente podrían ser de Rusia por el contexto de las sanciones estadounidenses a ese país.

Asimismo, y como se señaló en el segmento regional, se sospecha de la interferencia de hacktivistas rusos y de medios de comunicación de ese país en contra del gobierno Duque durante las protestas del paro nacional e incluso, presumiblemente, en las campañas y los comicios por la Presidencia, tal como había advertido el embajador de EE. UU. en Colombia, Philip Goldberg, recordando las evidencias de esa penetración en las elecciones de EE. UU. y otras democracias en Europa (*El Heraldo*, 12 de mayo de 2022). Rusia estaría aprovechando

(y apoyando) el arribo de líderes nacionalistas, populistas y antiestablecimiento, tanto de derecha como izquierda, en países occidentales, para contribuir a romper las alianzas prodemocráticas en su contra, y acentuar la multipolarización y fragmentación del sistema internacional en detrimento de la hegemonía estadounidense. Una investigación apuntaría a una persona nacida en Kazajistán que alquiló cuentas de ahorro de personas humildes y clase media para que desde Rusia recibieran consignaciones de alrededor de diez o quince millones de pesos a cambio de algunas comisiones, incluyendo realizar aportes a las llamadas 'primeras líneas', para incentivar las protestas y la interferencia en las elecciones (*Semana*, 27 de marzo de 2022). A inicios de 2023, el periodista estadounidense Matthew Taibbi reveló que Rusia estaría detrás de los mensajes que circulan en Twitter a favor del presidente Petro desde su campaña, según archivos secretos desclasificados por el nuevo dueño de la compañía, Elon Musk (Moreno, 4 de enero de 2023). Moscú habría contribuido al posicionamiento de Petro con el despliegue de bots, cuentas falsas y etiquetas intencionales, en lo que además se habría detectado un patrón o comportamiento no auténtico y coordinado entre cuentas de Venezuela, Cuba y Colombia.

Ahora bien, pasando a la guerra en el nororiente de Europa, Colombia participó en varias sesiones de emergencia de la Asamblea General de Naciones Unidas convocadas por el Consejo de Seguridad. En estos espacios de discusión y deliberación, el país manifestó una clara posición de rechazo a los ataques militares de Rusia, especialmente contra infraestructuras y población civil, y a los referendos de aprobación de anexiones de provincias ucranianas bajo presión armada rusa. Principalmente, su discurso giró en torno a la defensa de la soberanía territorial, los principios del Derecho Internacional y el Derecho Internacional Humanitario. Colombia, asimismo, subrayó que, en el marco del régimen de responsabilidad internacional, los Estados no están obligados a reconocer la legitimidad de los resultados de las acciones ilegales y agresivas desplegadas por Rusia hacia Ucrania. En evidente retaliación, se dieron cuestionamientos de Rusia en el Consejo de Seguridad de la ONU respecto a la falta de implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP por parte del gobierno Duque y el aumento de las violencias contra líderes sociales (*El Tiempo*, 12 de abril de 2022).

Además, Moscú había contestado también que calificar sus actuaciones en Ucrania de 'genocidio' por parte de Colombia solo generaría el deterioro de las relaciones.

Este fue el inicio de una serie de pronunciamientos de condena de las agresiones de Rusia a Ucrania. Colombia ha mostrado solidaridad con Ucrania en los escenarios de numerosas organizaciones internacionales, que van desde la OEA y la OTAN, hasta la OCDE y la OIT, entre otras. Asimismo, el país tuvo un papel protagónico en la discusión acerca de este tema en la ONU, siendo cofundador del Grupo de Amigos sobre Rendición de Cuentas en Ucrania, apoyó la remisión de la situación en Ucrania a la Fiscalía de la Corte Penal Internacional e incluso acompañó la decisión de la Asamblea General de la ONU en el sentido de suspender a Rusia de su membresía en el Consejo de Derechos Humanos, acompañando también la decisión del Consejo Permanente de la OEA de suspender a Rusia como Estado observador en ese organismo, ambas adoptadas en abril de 2022 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 20 de julio de 2022).

Acciones destacables que muestran la posición de la administración Duque frente a China y Rusia en Venezuela, fueron su participación y declaraciones en el marco de las cumbres del Grupo de Lima. Colombia impulsó la llegada a un consenso de varios Estados sudamericanos frente a la crisis sociopolítica y económica de Venezuela. Dentro de las declaraciones hechas por Colombia, se hizo un llamado especialmente dirigido a Rusia y China para colaborar con, o dejar de obstruir, la transición y el restablecimiento del orden democrático en Venezuela. Estas declaraciones dejan entrever, de un lado, que Colombia percibió como nociva la situación interna de Venezuela y, por otro lado, la responsabilización a Rusia y China de favorecer económica y militarmente al régimen de Nicolás Maduro (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020). Aunque Colombia intentó promover la posibilidad de aplicar el TIAR no solamente para sancionar a los funcionarios del PSUV sino también para frenar la injerencia de potencias extrarregionales en Venezuela, solamente fue factible lo primero.

En el caso de Rusia y Petro, pese a haberse predicho una mayor afinidad, lo cierto es que la tendencia de política exterior hasta el

momento exhibida por el gobierno entrante muestra pasividad y ambigüedad en sus intenciones de aproximación, e incluso algunas posiciones adversas a las políticas del Kremlin. El conflicto ruso-ucraniano hizo patente este distanciamiento, al menos en lo concerniente a las concepciones en la agenda de los Estados acerca de la seguridad y la defensa (*Infobae*, 4 de octubre de 2022).

Inicialmente, Petro, durante intervenciones ante Naciones Unidas en septiembre de 2022, hizo un llamado al cese de las hostilidades entre Rusia y Ucrania. Poco después, Vladimir Putin se refirió a Colombia como un socio prometedor para su país con el que se espera mantener y afianzar las relaciones, en medio de la bienvenida al embajador colombiano en Moscú. Putin afirmó que existía cercanía en las agendas de ambos países, especialmente en materia de comercio, energía, infraestructura, ciencia y tecnología y educación (*Semana*, 14 de julio de 2022). Al tiempo, el mandatario ruso reiteró el apoyo a las intenciones de Colombia en la consolidación de la implementación del Acuerdo de Paz, así como también a la realización de nuevos procesos y negociaciones de paz (*Semana*, 20 de septiembre de 2022). Asimismo, como reacción a la victoria electoral de Petro en junio de 2022, Putin manifestó sus congratulaciones al presidente electo, junto con sus expectativas de mantener las relaciones.

En cuanto a relaciones comerciales en específico, también se mantiene la intención de continuidad. Funcionarios diplomáticos rusos, como Dmitry Polyanskiy, embajador ante la ONU, destacaron el anuncio de Petro de restablecer las relaciones comerciales con Venezuela, en el marco de su intervención en el capítulo sobre el informe trimestral de la Misión de Verificación en Colombia. Se manifestó entonces la intención de que Colombia cumpliera con buena disposición sus compromisos (*Semana*, 14 de julio de 2022). Sin embargo, también se adicionó el factor de las relaciones entre Colombia y Venezuela, este último socio estratégico de Rusia en la región. Al respecto, se vio con buenos ojos el anuncio del restablecimiento de relaciones comerciales con el vecino país y también se conminó a la cooperación en asuntos de seguridad fronteriza (*Semana*, 14 de julio de 2022).

Sin embargo, en octubre de 2022, se siguieron presentando hechos que parecen indicar un cierto distanciamiento entre los dos países. El



Estado colombiano, junto a otros 45 países, firmó la declaración conjunta de rechazo a la invasión de Rusia a Ucrania ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En la declaración se condenan las acciones de Rusia, que ha incurrido en violación de derechos humanos, advirtiendo que las infracciones del Derecho Internacional para obtener dominio territorial no pueden tener consecuencias legítimas ni efectos jurídicos (*Semana*, 4 de octubre de 2022). Anteriormente con Duque, Colombia se propuso como miembro invitado de la OTAN para hacer oposición política a la guerra en Ucrania y se ofreció a apoyar el desminado humanitario, lo que aumentó tensiones con Rusia, al tiempo que se detuvieron las compras de insumos agrícolas rusos (*El País*, 23 de junio de 2022).

Estas divergencias se hacen aún notorias después de la entrada de Petro al gobierno, pues en ocasiones anteriores el político de la Colombia Humana se manifestaba neutral, o incluso parcialmente favorable las acciones del Kremlin (*El Espectador*, 12 de octubre de 2022). Por ejemplo, en el pasado, Petro sostuvo que las invasiones entre países “no eran buenas ni malas”, en referencia a las hostilidades de Rusia para con Ucrania (*El Espectador*, 22 de septiembre de 2022, párr. 1). Esto evidencia un cambio del discurso por las constricciones alrededor de Colombia como miembro democrático de la comunidad internacional de Estados, pero deja entrever que Rusia podría influir de manera más intensa sobre esta administración frente a lo que fue la de Iván Duque.

Los vínculos colombianos con Rusia siguen siendo más escasos que los que existen con China a nivel general, sin embargo, esto no implica que no haya relaciones. Si bien no hay información reciente de cooperación militar entre Colombia y Rusia, en el pasado las interacciones en este ámbito fueron escasas, con una transferencia limitada de equipos como helicópteros. Esta tendencia parece mantenerse, pero podría reducirse más dado el enfoque de seguridad de Petro, relativamente alejado de la militarización, además de la posible negativa de Moscú a ofrecer repuestos, equipos o asistencia técnica militar de persistir la participación de Colombia en instancias de condena a Rusia por la guerra. Como factor que evidencia cambio, se encuentra el de la percepción de Rusia acerca de la posición de los gobiernos de Duque

y Petro frente a la paz doméstica, pues, como se describió anteriormente, Moscú cuestionaba las formas en las que el gobierno Duque manejó lo relativo a la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP. Este tema parece haber girado, pues Rusia ha manifestado apoyar la paz total de Petro. A inicios de 2023, el Kremlin le hizo guiños al Gobierno colombiano, argumentando que ha hecho más esfuerzos por la paz en seis meses de lo que el expresidente Duque en cuatro años, aunque le recomendó prestar atención especial a la seguridad de los líderes sociales y exmiembros de las FARC-EP y a los programas de sustitución de cultivos ilícitos (*El Colombiano*, 13 de enero de 2023).

En contraste, una dinámica persistente es el rechazo de Colombia a la invasión de Rusia en Ucrania, pues ambas administraciones han censurado el comportamiento de Moscú, pese a que Petro ha sido menos confrontativo que su antecesor. A principios de 2023, el Presidente recalcó que no enviaría ningún tipo de armamento a Ucrania, como se lo solicitaba EE. UU. en relación con la existencia de equipos rusos en Colombia y de difícil mantenimiento para el país, ni ayudaría a prolongar el conflicto, como han hecho las potencias occidentales principales, como EE. UU., Reino Unido y Alemania. Sin embargo, sugirió que las agresiones de un país contra otro deberían considerarse delitos internacionales y firmó, junto a figuras de otros gobiernos, una carta pidiendo un alto al fuego y una negociación de paz, además de la actuación de la Corte Penal Internacional para juzgar los crímenes de guerra cometidos por las partes (*El Espectador*, 6 de febrero de 2023).

Posteriormente, Colombia se sumó a la gran mayoría de Estados que apoyaron una resolución en la Asamblea General de la ONU condenando la invasión rusa, pidiendo el cese de hostilidades en Ucrania y la inmediata retirada de las tropas rusas, con un total de 141 votos a favor, 7 en contra y 32 abstenciones, la cual, por supuesto, fue hundida por el privilegio de veto ruso (*Infobae*, 23 de febrero de 2023). Para Petro es cada vez más difícil no condenar a Rusia en medio de la presión internacional, sobre todo por parte de los países democráticos, pero la diplomacia de paz total e integración regional se hallará en dificultades ante las posiciones dispares de los países latinoamericanos ante fenómenos de alto impacto global como esta guerra, visto que Nicaragua se opone firmemente a cualquier acto contra Rusia al igual

que Venezuela (que no votó), mientras Bolivia y Cuba suelen abstenerse bajo el argumento de la independencia de su política exterior, pero claramente terminan reflejando que sus intereses con Moscú los tienen inexorablemente atados, no necesariamente en lo ideológico, pero sí en lo económico y geopolítico. Una atadura que Petro no debería subestimar en sus cálculos regionales.

De forma similar a la preocupación que quedó con China, más que anticiparse a saber qué le interesa a Petro de Rusia, inquieta saber hasta qué punto Rusia tomará ventaja de la falta de apreciación y conciencia geoestratégica del gobierno de Petro y sus alfiles, aprovechando una desarticulación parcial frente a EE. UU. en aras de la autonomía exterior y la paz interior. Aunque Petro no se alinee con Rusia, podría argumentarse que Moscú ya identificó una ventana de oportunidad geopolítica por sus acciones de interferencia contra la administración Duque y presumiblemente también en medio de las pasadas elecciones.

PEC con Alemania

La República de Colombia y la República Federal de Alemania establecieron relaciones diplomáticas en 1872 y durante 2022 se conmemoraron 150 años de las mismas. A lo largo de este tiempo, Colombia ha conseguido representación no solo en la embajada con sede en Berlín, sino por medio del consulado general en Fráncfort del Meno, la oficina comercial ProColombia y tres consulados honorarios en las ciudades de Hamburgo, Bremen y Stuttgart. Por su parte, Alemania hace presencia en Colombia a través de su embajada en Bogotá y consulados en Cali, Medellín, Barranquilla y Armenia (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.d). Esta relación bilateral se ha construido sobre un camino de cooperación constante, amigable y dentro del marco de las relaciones internacionales se podría señalar que después de EE. UU., este país europeo es la nación que mayor influencia ha tenido no solo a nivel nacional, sino en toda América Latina (Coral, 2021).

Como lo pronunció Iván Duque en el discurso de posesión del embajador Hans Peter Knudsen Quevedo, Alemania se consideró durante

su mandato como un país aliado y amigo para el fortalecimiento de la agenda bilateral en materia de cooperación técnica y financiera, tecnología, ciencia, energías renovables y apertura a proyectos en nuevas áreas de trabajo como economía naranja, desarrollo sostenible y medio ambiente, al igual que en temas de inclusión y empoderamiento de la mujer. Cabe destacar que Duque buscaba el aumento de exportaciones de carbón a Alemania y la participación de la vicepresidenta y canciller Marta Lucía Ramírez, en el foro Política Exterior Feminista, organizado por la Agencia de Cooperación Internacional de Alemania, GIZ. Curiosamente, el primer tema es rechazado por el actual mandatario, en aras de la descarbonización de la economía, mientras el segundo hace parte de los nuevos énfasis marcados por el Pacto Histórico. Asimismo, el gobierno anterior se interesó por compartir experiencias relacionadas con asuntos regionales de seguridad, especialmente sobre los planes de contención del COVID-19 (Cancillería, 15 de noviembre de 2018).

Ahora bien, aunque un asunto fundamental para el Gobierno alemán ha sido la cooperación en temas de construcción de paz e implementación del Acuerdo de Paz, pues es un país que apoyó el proceso de negociación con las FARC-EP, la agenda de cooperación con el gobierno Duque se centró en una relación más económica que de búsqueda de justicia social en el marco del posconflicto (Coral, 2021). De hecho, como se evidenció en el primer encuentro entre el presidente de Alemania, Frank-Walter Steinmeier, e Iván Duque, la ruta de trabajo de ambas naciones se centraría en avanzar conjuntamente en torno a energías renovables, vehículos eléctricos, protección de la biodiversidad, implementación de proyectos productivos en el campo y, sin ser lo más relevante, estrategias de reincorporación de personas que han dejado la violencia dentro del marco de no repetición.

En materia de medio ambiente, se resalta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible firmó, en julio de 2022, el Contrato de Aporte Financiero y de Ejecución del Programa Conservación y Uso Sostenible de Recursos Naturales. Se trata de un importante convenio adelantado junto con el Banco Alemán, que destinará siete millones de euros para la protección de la biodiversidad, y es una alianza también firmada por Parques Nacionales Naturales de Colombia, entidad que



integra el Sistema Nacional Ambiental (SINA) (Minambiente, 25 de julio de 2022). De esta manera, aunque se hayan presentado eventos como el liderazgo la excanciller en la denominada gira por la paz durante 2021, participando en el evento de conmemoración de los cinco años de la firma del Acuerdo de Paz organizado por la embajada de Colombia en Alemania (*Semana*, 1 de noviembre de 2021), puede decirse que el gobierno Duque tuvo como base la construcción de un diálogo con menos énfasis en la construcción de verdad y reparación en época de posconflicto y dio prioridad a asuntos económicos y ambientales.

Con respecto al gobierno Petro, a partir del nombramiento de Álvaro Leyva como ministro de Relaciones Exteriores, las relaciones bilaterales entre Alemania y Colombia han estado enmarcadas nuevamente dentro del discurso de la implementación del Acuerdo de Paz, como sucediera en la administración de Juan Manuel Santos. Durante el encuentro del ministro Leyva con la ministra Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), Svenja Schulze, el Gobierno alemán no solo manifestó su respaldo al presidente Petro, sino además reafirmó que:

La agenda de cooperación bilateral con Alemania se fortalecerá y será un instrumento catalizador de la implementación de la paz, especialmente en el desarrollo rural y el catastro multipropósito. Adicionalmente, en el proceso de apertura de la frontera colombo-venezolana, asuntos de medio ambiente y desarrollo sostenible, como transición energética, economía circular, protección de bosques, biodiversidad y enfoque transversal de género (Ministerio de Relaciones Exteriores, 22 de agosto de 2022, párr. 4).

Si bien hasta ahora se están definiendo las líneas de política exterior del presente Gobierno, la agenda bilateral ya da muestras de temas predominantes: paz, medio ambiente y fortalecimiento de los lazos que unen las dos naciones. Así, por ejemplo, un encuentro con la viceministra de Medio Ambiente alemana remarcó el diálogo en la protección de los ecosistemas de la Amazonia, así como de los océanos, como temas que no solo impactan a los dos países sino en general a todo el globo (*Infobae*, 8 de julio de 2022). Tanto por los discursos presidenciales lanzados en la Asamblea General de Naciones Unidas

como en la Cumbre Mundial del Ambiente de las Naciones Unidas (COP27) en Egipto de 2022, puede advertirse que Petro hallará en Alemania un aliado fundamental tanto para la conservación ambiental como para los procesos de negociación con grupos armados ilegales.

A pesar de estas grandes afinidades, quedan algunos temas en el aire de posible discrepancia bilateral y uno lleno de incógnitas en relación con su trasfondo ideológico e implementación. El primero es el de la pretensión de descarbonización, ya que precisamente Europa occidental, y dentro de ella particularmente Alemania, por causa de la crisis generada por la guerra ruso-ucraniana y el recorte energético de Rusia contra la UE, viene incrementando su importación y explotación tanto de gas como de carbón. De hecho, Alemania ha sido cuestionada por los ambientalistas por su decisión de reactivar 27 centrales eléctricas de carbón para mitigar una gran crisis energética en el próximo invierno, respaldada por la coalición del canciller socialdemócrata Olaf Scholz (*Forbes*, 29 de agosto de 2022). Colombia podría no solamente chocar en el discurso conservacionista contra Alemania, sino perder una ventana de oportunidad para exportarle minerales por unos años más mientras cobra forma la transición energética en todo el mundo.

En segunda instancia, está el tema del cambio de enfoque antidroga, en el que difícilmente Alemania respaldará un giro radical (despenalizar, regular o legalizar producción, comercialización y consumo de cocaína y heroína), más allá de la sustitución alternativa de cultivos ilícitos que ya venía acompañando con otros países de la UE. Aunque tanto algunos funcionarios de Petro como el propio expresidente Santos abogan por despenalizarlo todo, no parece haber voluntad política suficiente dentro de países consumidores como EE. UU., Alemania o España, para avalarlo, cambiar el régimen global de drogas y acceder a sus presuntas consecuencias positivas, más allá de descriminalizar a cultivadores, transportadores y clientes; los efectos de la despenalización resultan aún poco convincentes, con más incertidumbres y riesgos que certezas.

En tercer lugar, el tema más incierto es el de la confección de una política exterior feminista, en la cual algunos sectores de Alemania estarían interesados en participar. La primera razón es que los gobiernos

de Santos y Duque ya venían, junto a Chile (con Michelle Bachelet en la ONU) y otros países de la región, apoyando el fortalecimiento de los derechos de las mujeres y su inclusión en todas las franjas del Estado, la sociedad y el mercado. Resulta entonces difícil entrever cuál será la agenda ideológica que pretende trascender asuntos como la equidad entre hombres y mujeres y los derechos sexuales y reproductivos, que organizaciones como ONU Mujeres ya vienen gestionando en el país, buscando adoptar el feminismo como lineamiento de política exterior, con todos sus sesgos y posibles controversias dentro de la sociedad colombiana. Por el momento, varios de los objetivos que Petro y la ex viceministra Laura Gil proponen como ejes de la política feminista parecen mejor entendidos en la lógica de la inclusión y el fortalecimiento de derechos de las mujeres que ya viene impulsando la ONU, más que dentro de políticas de feminismo radical, ya que se ha hablado, por ejemplo, de velar por que aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones del Estado; proteger los derechos humanos de niñas, adolescentes y mujeres dentro de la Constitución, el sistema electoral, la Policía y el sistema judicial; facilitar que mujeres representen al país en organismos multilaterales; elevar su participación en procesos de paz; y contribuir a la democratización de la riqueza para las mujeres, y a la distribución y formalización de la propiedad de la tierra para ellas (*Infobae*, 21 de septiembre de 2022). Todos estos ideales pueden impulsarse desde una perspectiva liberal e institucional de equidad de género. Una agenda interna y externa radical de feminismo podría reacentuar la polarización política en Colombia, como se advirtió con el plebiscito por el Acuerdo de Paz en 2016, en lugar de afirmar el pluralismo y la reconciliación.

Finalmente, Marian Schuegraf, embajadora de Alemania designada para Bogotá, resalta que en estos tiempos de retos globales los lazos deben ser más fuertes a favor de la salud, la seguridad y la prosperidad. Asimismo, destaca que la cooperación entre las dos naciones continuará fiel a sus principios, en especial en cuanto al apoyo al proceso de paz (Schuegraf, s.f.). La duda que cabe al respecto, más allá de la buena voluntad diplomática, es qué tan grandes serán realmente las chequeras europea y alemana para financiar los procesos de desarme, desmovilización, reintegración, no repetición y reparación

a las víctimas en Colombia, en tiempos de perspectivas de recesión económica global y crisis política, económica, energética, alimentaria, ambiental y de defensa en Europa.


Adicionalmente, no resulta claro qué impacto tendrán en las relaciones bilaterales las fuertes diferencias ideológicas concernientes al sector defensa y a la seguridad internacional entre ambos países, y que pueden detectarse en aspectos como las constantes críticas de Petro al papel de la OTAN en el mundo y al rol de las potencias occidentales en los conflictos armados internos o interestatales. Además, en la perspectiva del cambio progresivo de la doctrina de defensa y de política exterior de Alemania, en el cual se advierte que empieza a complementar su identidad de posguerra como potencia civilista y de cooperación económica, tecnológica y humanitaria con un mayor poder militar, un mayor involucramiento en operaciones de coalición internacional y en las cadenas de producción y exportación de armamento. El envío de tanques Leopard 2 de última generación a Ucrania, la mayor compenetración de la Bundeswehr con las Fuerzas Militares holandesas y la insistencia en buscar alternativas de defensa europea frente a las debilidades y contradicciones de la OTAN, invitan a pensar que Alemania busca una mayor autonomía estratégica militar, aunque en el contexto de la defensa y seguridad cooperativas, pero que también podría dar paso a una política más decidida de incremento de capacidades militares nacionales en un mundo geopolíticamente más turbulento e inestable. Criticarla resulta sencillo, pero habrá que ver si la administración de Petro toma nota de la multiplicación de los dilemas de seguridad y retos estratégicos de Alemania en la trayectoria de sus limitaciones internas y externas de capacidad militar heredadas e impuestas por la posguerra, cuyos líderes crecientemente notan que el poder blando, la diplomacia de la chequera y las formas diplomáticas ya no le garantizan su tranquilidad en un sistema internacional con potencias revisionistas no democráticas y que se aprovechan de las debilidades de los Estados democráticos.





Capítulo 6

La política exterior de Colombia y la política exterior de Petro



El presidente Gustavo Petro lanzó una campaña electoral basada en el cambio; un cambio que involucraba las prácticas políticas, económicas, sociales y de seguridad. Dentro de ellas se incluía, por supuesto, la orientación de la política exterior colombiana, así como los aspectos estructurales subyacentes que permitieran un relacionamiento distinto del país con todos los actores de la comunidad internacional.

Bajo esas promesas, y como se ha planteado a lo largo de estas páginas, la orientación general de la política exterior de Colombia ha sufrido algunos cambios en estos meses durante los que Gustavo Petro ha ejercido la Presidencia y como el encargado de dirigir las relaciones internacionales del país, de acuerdo con nuestra Constitución Política. En este sentido, el contenido de la política exterior ha iniciado un tránsito en caminos alternativos a los tradicionales o a los que se habían andado durante la administración de Iván Duque. Sin embargo, este mismo cambio resalta las características principales de nuestra política exterior y, por ello, la política exterior de Colombia no ha cambiado.

Hace cuarenta años, una de las primeras personas en acercarse a las relaciones internacionales de Colombia desde la ciencia política y las relaciones internacionales y no desde el derecho internacional o desde una historiografía o un anecdotario de ellas, Gerhard Drekonja, caracterizaba la política exterior de la siguiente manera:

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, el cual recibe de todas formas, buena parte de los lineamientos del Jefe del Estado, debido al estilo presidencial practicado en Colombia. Además, el Ministerio poco ha hecho para que sus empleados posean el profesionalismo necesario que esté acorde con las nuevas exigencias; así mismo se ha abstenido de discutir la nueva política exterior latinoamericana –con su concepto central del “poder negociador”– y ha permanecido adherido al clientelismo [...] La realidad de la política exterior colombiana tiene, por tanto, muy poco que ver con el organigrama formal del Ministerio de Relaciones Exteriores y de sus foros adjuntos (Comisión Asesora, Comisiones de Relaciones Exteriores del Senado y de la Cámara), configurándose la realidad, más bien, en la toma de decisiones de una red de enlace fuertemente personalizada que se ha formado en la Presidencia y en la participación de instituciones autónomas estatales, los gremios, las organizaciones de productores, los militares y los representantes de los intereses estadounidenses (Drekonja, 1982, pp. 99-101).

En este pasaje, se pueden observar tres características estructurales fundamentales: el gran poder que tiene el Presidente en la política exterior; el bajo perfil del Ministerio de Relaciones Exteriores en los procesos de toma de decisiones de mayor envergadura para la adecuada protección y promoción de los intereses del país, magnificado por una creciente fragmentación de su proceso de toma de decisiones, que lleva a una falta de coordinación en esta materia (Ardila, 2011), y por la falta de profesionalización de todo el servicio exterior; y la utilización de los cargos diplomáticos para devolver favores políticos. Si bien los presidentes colombianos del siglo XXI han intentado, al menos desde un carácter eminentemente declarativo, resolver estas limitaciones fundamentales de la política exterior, son estas mismas características las que no han permitido lograr avances significativos en la materia.

Desde una lógica internacional se argumentaba que la cooperación entre los Estados se podía entender como un mecanismo para sortear los constreñimientos que podían padecer los Ejecutivos en el ámbito doméstico y, por ello, este mecanismo “debía ser especialmente atractivo para los gobiernos de los Estados democráticamente organizados”

(Koenig-Archibugi, 2004, p. 148, traducción propia). En este sentido, entonces, los gobiernos del país han carecido de los incentivos (constreñimientos) suficientes para cambiar las libertades que tienen para impactar de manera decidida la política exterior. De acuerdo con esta lógica, por supuesto, el presidente Petro tampoco los tiene. Las siguientes páginas se encargan de abordar estas características de la política exterior colombiana expresadas en la política exterior de Gustavo Petro.

Presidencialismo

Como se ha mencionado, la Constitución Política le otorgó amplias facultades para conducir las relaciones internacionales al Presidente de la República. Por ejemplo, en el artículo 189 de la Carta Magna, se menciona que son potestad del Presidente:

- Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.
- Dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente.
- Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso.
- Permitir, en receso del Senado, previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.
- Regular el comercio exterior (República de Colombia, 1991).

Así mismo, en el artículo 224, la Constitución, en relación con los tratados, establece que el Presidente podrá aplicarlos provisionalmente, si así se requiere, mientras hacen trámite en el Congreso; y en el artículo 225, se promulga que la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores será un cuerpo consultivo del Presidente.

Como únicos contrapesos, la Constitución establece que los proyectos de ley aprobatorios de tratados internacionales deben ser tramitados por el Congreso, instancia que los podrá aprobar o improbar (art. 150, numeral 16). Además, como se mencionó, le corresponde al Congreso otorgar permiso para la declaración de guerra o el tránsito de tropas por el territorio nacional. Por último, cualquier Cámara podrá proponer una moción de censura a los ministros (incluida la persona que ocupe la cartera de Relaciones Exteriores) por aquellas materias propias del ejercicio de su cargo (art. 135, numeral 9).

Como atenuante, la Carta, en su artículo 136, también le prohíbe al Congreso:

- Inmiscuirse, por medio de resoluciones o leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades.
- Exigir al Gobierno información sobre instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado (República de Colombia, 1991).

Por último, la Constitución, en su artículo 241, numeral 10, le otorga la facultad a la Corte Constitucional de:

Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva (República de Colombia, 1991).

Así las cosas, desde el plano legal, el Presidente de la República no tiene mayores ataduras para decidir en forma y contenido la política exterior del país, pues los contrapesos desde las otras ramas del poder público son escasos. Más aún, cualquier tipo de mecanismo de control que se incorpore al ejercicio de las relaciones internacionales del país

deberá pasar por el Congreso que, como se mostrará más adelante, tampoco tiene los suficientes incentivos para aprobar este cambio. En tal sentido, se puede afirmar que, por este poder, la política exterior de Colombia es de gobierno y no de Estado. De hecho, un exsenador, que hace quince años era integrante de la Comisión Segunda, que es la encargada de los asuntos internacionales y fronterizos, confirmaba que nuestra política exterior funcionaba de esa manera (Galán, 2007).

Por esta razón, si bien puede haber elementos de continuidad de gobierno a gobierno, también es cierto que los presidentes pueden incorporar sus propias ideas e intereses (roles) en la actividad internacional del país, sin ningún tipo de freno más allá de los legales, o de la dinámica política doméstica o internacional. Precisamente, un caso notorio es el venezolano, tratado anteriormente en este libro.

En el nuevo siglo, hacia el final de la administración Uribe, las relaciones se tensaron de tal manera que la retórica entre los mandatarios de turno –Álvaro Uribe y Hugo Chávez– escaló de manera rápida a raíz de la Operación Fénix de 2008. En mayo de ese año, Chávez afirmó que “el Gobierno de Colombia es capaz, así lo digo, es capaz de provocar una guerra con Venezuela para tratar de justificar la intervención de Estados Unidos en Venezuela” (*Reuters*, 11 de mayo de 2008, párr. 4). Por su parte, algunas personas han defendido que el acuerdo de las bases militares con Estados Unidos, firmado en 2009 y no aprobado por la Corte Constitucional (*Semana*, 16 de agosto de 2010), “fue un intento de la Administración Uribe no solo por profundizar su estrategia de internacionalización militar, sino además por asegurar una alianza estratégica con Estados Unidos ante la eventualidad de un ataque venezolano” (Borda, 2012, p. 108).

Así estaban las cosas entre Colombia y Venezuela cuando el sucesor de Uribe, Juan Manuel Santos, juró ante el pueblo colombiano como su presidente en agosto de 2010. Inmediatamente, las relaciones bilaterales cambiaron, a pesar de que Santos fue el ministro de Defensa de Uribe y, en noviembre de ese año, estando en México, el recién posesionado presidente llamó mejor amigo a Chávez (*Semana*, 7 de noviembre de 2010). Objetivamente, no había cambiado nada en las condiciones materiales o ideacionales generales de los dos países,

pues a pesar del cambio de gobierno en Colombia –la única cosa que cambió en ese periodo–, se asumía en el momento de la elección que Santos seguiría la misma línea de Uribe. En esta transición entre Uribe y Santos, por ejemplo, se hacía énfasis en el rasgo gerencial del último para llevar a cabo una reorientación de la política exterior colombiana más racional, de forma que se alinearan las capacidades del país con sus objetivos (Pastrana y Vera, 2012a).

Ocho años pasaron e Iván Duque llegó a la Presidencia en 2018, venciendo en segunda vuelta a Gustavo Petro. En este tiempo, Chávez murió, Nicolás Maduro asumió la presidencia de Venezuela y ha permanecido en ese cargo hasta el día de escritura de estas líneas. Hubo sí cambios significativos, tanto en el ámbito doméstico como en el plano internacional. En el primer caso, Duque llega a la Presidencia de la mano de Uribe, buscando darle un giro a la búsqueda de la paz, bajo el eslogan “Paz con Legalidad”. Para las toldas uribistas, que cobijaban a Duque, el proceso de negociación que se había llevado a cabo con las FARC-EP durante el gobierno Santos se había constituido en una traición a las ideas enarboladas por el expresidente Uribe. De hecho, esta narrativa llegó a la campaña presidencial pasada, en la que uno de los precandidatos del Centro Democrático, Rafael Nieto Loaiza, seguía catalogando a Santos como traidor (*Semana*, 24 de octubre de 2021). Por estas razones, había que redireccionar los esfuerzos y replantear el rol que le asignaban a Venezuela en el proceso. Bajo esta nueva óptica, se afirmó que la Venezuela de Maduro daba protección a las disidencias de las FARC que no se acogieron al Acuerdo de Paz, o lo abandonaron, y al ELN, quienes desde allí perpetraban acciones delictivas en territorio colombiano para luego refugiarse en la República Bolivariana. Incluso llevó el presidente Duque esta narrativa a la ONU, con pruebas que resultaron falsas (Plazas, 28 de septiembre de 2019). En el segundo caso, el *boom* del precio de los bienes primarios había llegado a su fin (Gruss, 12 de junio de 2014). Esto agravó la crisis económica, pues el PIB venezolano cayó en un 40 por ciento desde el final del *boom* hasta 2018 (Vera, 2018) y llevó a experimentar “el mayor colapso económico sucedido en un país sin guerra en al menos 45 años” (Kurmanaev, 17 de mayo de 2019, párr. 2). Estos dos ámbitos se reforzaron mutuamente y, aunados a la presión estadounidense para

ahogar al régimen de Maduro con sanciones económicas, llevaron a cuatro años de tensión y ruptura de relaciones diplomáticas entre los dos Estados.

En la campaña presidencial de 2022, Petro se trazó el propósito de restablecer “las relaciones diplomáticas con Venezuela independientemente de su gobierno” (Petro Urrego y Márquez Mina, 2022b, p. 4). Este objetivo lo cumplió el 29 de agosto de 2022, cuando su embajador designado, Armando Benedetti, presentó sus cartas credenciales a Nicolás Maduro (*NTN24*, 29 de agosto de 2022). El contexto internacional había cambiado, pues la invasión de Rusia a Ucrania iniciada en febrero de ese año había alterado de manera significativa los mercados energéticos globales (Thomson, 8 de noviembre de 2022) y, con ello, la importancia de Venezuela. Sin embargo, las razones para el restablecimiento de las relaciones con este país fueron más bilaterales, domésticas e individuales que derivadas de ese contexto internacional. Dicho de otra manera, en un ejercicio contrafactual, la ausencia de la guerra en Ucrania no hubiera cambiado la intención del entonces candidato y hoy presidente de Colombia para acercar a los dos países.

Con este recorrido, se puede ver que en materia de orientaciones, el líder cuenta con los recursos necesarios para decidir el curso de acción y pocas opciones tiene la oposición. En este sentido, el entramado legal y político del país le da la capacidad al Presidente de ser una unidad última de decisión (líder predominante) (Hermann, 2001; Hermann y Hagan, 1998; Hermann y Hermann, 1989). Por ello, tiene gran libertad para decidir sobre los temas más importantes de la política exterior colombiana y allí se encuentra la razón por la cual el país tiene una política de gobierno y no una de Estado. Esto, en sí mismo, no es necesariamente un rasgo malo de nuestra política exterior. De hecho, si ahondamos en la idea de democracia, la competencia política por los votos del electorado debe (o debería) incluir los temas internacionales y la posición que Colombia debe asumir frente a ellos.

El papel del Ministerio de Relaciones Exteriores y la fragmentación de la política exterior

En el plano legal, el Decreto 869 de 2016 señala que, en su artículo 7, el Ministerio debe participar en las políticas y los programas de las entidades del Estado que tengan relación con la política exterior, así como articular las actividades de estas entidades en una variedad de temas que competen las acciones internacionales del país. Bajo este paraguas jurídico, el presidente colombiano debe dirigir las relaciones internacionales del país y es la Cancillería la encargada de organizar todas las piezas (instituciones del Estado) para que actúen como una unidad. Desde esta perspectiva, el Estado puede ser entendido como una constelación de organizaciones que buscan cumplir sus objetivos misionales y que compiten entre ellas por prestigio y presupuesto (Allison, 1988). La política exterior, entonces, se convierte en la suma de las actividades internacionales (o con efectos internacionales) individuales de cada una de estas organizaciones.

Esa tarea no es fácil, máxime cuando el propio Decreto 869 (art. 7, numeral 8) señala que las acciones de las entidades estatales pueden versar sobre “la política, la seguridad, la economía, el comercio, el desarrollo social, la cultura, el medio ambiente, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, la ciencia y la tecnología y la cooperación internacional” (Presidencia de la República, 2016). Bien tenían razón Gyngell y Wesley cuando afirmaban que la política exterior no puede ser definida por un tema (a diferencia de cualquier otra política pública) puesto que “potencialmente, cualquier área de la política estatal tiene la capacidad de volverse un sujeto de política exterior” (2003, p. 21, traducción propia).

Dicha complejidad del proceso de elaboración de la política exterior se presta para contradicciones y fragmentaciones al interior del Estado, dinámica a la cual no ha escapado Colombia. De hecho, esa caracterización se ha convertido en parte de un discurso hegemónico dentro del análisis de la política exterior colombiana (Tickner y Monroy, 2022). Con esta premisa, a primera vista pareciera que, en estos

meses de gobierno, la fragmentación ha sido superada, toda vez que parecieran existir algunos cursos de acción internacional claros, como la transición energética, la búsqueda de un cambio en la política internacional sobre las drogas o la preocupación sobre la situación de la democracia en la región y en el mundo. Estas líneas que emanan desde Presidencia resaltan el carácter personalista de la política exterior señalado arriba. ¿Si la orientación general de la política exterior reposa en el líder predominante, dónde está entonces esta fragmentación? Algunos casos nos muestran las debilidades que, desde lo institucional, aún persisten en este proceso.

El primero de ellos se refiere a la transición energética y la posición del Ministerio de Minas y Energía, en cabeza de Irene Vélez, y las posturas que debió adoptar el Ministerio de Hacienda, bajo la tutela de José Antonio Ocampo. Este caso, que se ejemplificó en páginas anteriores, muestra que en el Gobierno central existe un consenso general sobre la estrategia, pero no así sobre los medios para desarrollarla. De ahí la importancia del papel de ‘bombero’ que tuvo que adoptar el hoy exministro Ocampo desde su llegada al Ejecutivo. Por supuesto, la exploración y explotación de hidrocarburos es del resorte del Ministerio de Minas y se ve involucrado de manera explícita el Ministerio de Hacienda en tanto incluye ingresos fiscales que engrosan las arcas del Estado. Sin embargo, también debe incluir la discusión al canciller Leyva. En primer lugar, porque los recursos energéticos hacen parte, en el mundo actual, de los instrumentos de política exterior, como lo muestra la diplomacia petrolera de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). En este sentido, la manera como se está dando, o se va a dar, la transición energética debe incluir una discusión respecto a las repercusiones que puede llegar a tener sobre la posición de Colombia en el sistema internacional y la forma como se va a reemplazar esta fuente de poder internacional. En segundo lugar, las actividades de extracción de dichos recursos energéticos son desarrolladas por empresas nacionales y extranjeras. Cualquier tipo de decisión que se tome afectará a empresas cuyos Estados deben defender y podrían afectar las relaciones que Colombia sostiene con ellos. De ahí que el Ministerio de Relaciones Exteriores deba ser invitado a la discusión y no fungir, simplemente, como una organización que trate de disminuir

los efectos negativos que sobre las relaciones bilaterales las acciones colombianas en esta materia pudieren llegar a tener. A pesar de estas afecciones, la Cancillería ha permanecido en silencio o, al menos, no hay un desempeño visible en este asunto.

Lo anterior nos conecta con otro caso. Páginas atrás, se habló de las posibilidades de relacionamiento con China a partir de la transición energética y el desarrollo de energías alternativas. Sin embargo, estas son expectativas y no han sido la base del relacionamiento. De hecho, en la canasta exportadora de Colombia hacia China, en los últimos cuatro años (2019-2022), los bienes primarios sumaron un 93,88 por ciento, en promedio. De estos productos básicos, el petróleo tuvo una media de 71,78 por ciento del total de las ventas transpacíficas. Vale la pena mencionar que este hidrocarburo tuvo una caída significativa en 2022, pues solo representó el 48,52 por ciento de las ventas al país asiático. En los tres años anteriores, su promedio fue de 79,54 por ciento (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, MINCIT, 2023). Desde la consecución de recursos en el exterior a partir de las exportaciones, el petróleo es una pieza clave que no es fácil de remplazar. Además, todo el proceso que conlleva su explotación también ha significado el ingreso de inversión extranjera directa, y en este rubro China ha enfrentado serias dificultades para abrirse un espacio en Colombia (Velosa, 2019). En efecto, a raíz de los incidentes en la zona de Los Pozos en Caquetá a inicios de marzo de 2023, donde 79 policías fueron secuestrados por campesinos (retenidos de acuerdo con la versión oficial) (Petro Urrego, 3 de marzo de 2023), la empresa china Emerald Energy anunció que se iba del país, a pesar de haber previsto una inversión por más de 3.000 millones de dólares (López Bejarano, 7 de marzo de 2023). De nuevo, la ausencia de la Cancillería es notable en los asuntos que inciden, de manera directa, en las relaciones bilaterales que sostiene el país.

Un tercer caso lo representa la ausencia de Colombia en la votación de una resolución de la OEA que condenaba al régimen de Daniel Ortega por las violaciones a los derechos humanos. Esta votación se llevó a cabo el 12 de agosto de 2022, apenas cinco días después de la posesión de Gustavo Petro. Irónicamente, Colombia y Nicaragua fueron los únicos dos Estados ausentes de este procedimiento, que fue aprobado con 27 votos a favor, un voto en contra y cuatro abstenciones. Una vez

se conoció la ausencia del país, el propio embajador designado ante la OEA, Luis Ernesto Vargas, se defendió arguyendo que todavía no se había posesionado, por lo que la responsabilidad debía recaer en el ministro Leyva y en la entonces viceministra de Asuntos Multilaterales Laura Gil (*El Espectador*, 16 de agosto de 2022). Luego, casi dos semanas después, la Cancillería emitió un comunicado en el cual explicaba que:

La ausencia de Colombia en la citada sesión se debió tanto a razones estratégicas como humanitarias y no ideológicas. La ventana de oportunidad para una acción humanitaria de envergadura en Nicaragua coincidió con la votación de ese día. El nuevo gobierno de Colombia promueve y defiende los derechos humanos tanto en el país como en el exterior (*El Nuevo Siglo*, 9 de septiembre de 2022, párr. 4).

Acá no hubo interacciones entre organizaciones estatales que pudieran complicar la gestión internacional del país. El escándalo surgió por una falta de planeación en esta cartera, pues las ‘coincidencias’ no lo son tanto cuando hay agendas preestablecidas. Por acción u omisión, que en últimas también es una decisión en sí misma, Colombia no votó en contra de Nicaragua, y esta situación escaló con las palabras del entonces embajador designado y el silencio de la Cancillería. El comunicado no tranquiliza, pues genera más preguntas de las que contesta: ¿cuáles son esas razones estratégicas?, ¿cuáles las humanitarias?, ¿cuáles intereses se estaban tratando de satisfacer? Este episodio recuerda aquel en el que el entonces el presidente Uribe justificó la liberación de Rodrigo Granda, de las FARC-EP, por razones de interés nacional. Este interés resultó ser el de Francia (*EFE*, 5 de junio de 2007).

Por último, el caso de la compra de aviones militares para reemplazar los Kfir, reseñada anteriormente, también representa otro caso de irrelevancia del Ministerio de Relaciones Exteriores. El entonces senador Petro fue un crítico del proceso de compra de aviones durante toda la presidencia de Iván Duque. Por ejemplo, en mayo de 2021, tuiteó “puede que mantener los Kfir sea más costoso que comprar aviones de guerra nuevos. Pero este no es el momento para estos gastos. Colombia no tiene enemigos en el aire” (Petro Urrego, 24 de

mayo de 2021). Sin embargo, cuando llegó a la Presidencia continuó con el proceso de negociación con los oferentes. El 21 de diciembre de 2022, el Gobierno anunció que compraría los aviones ofrecidos por Francia (Silva, 8 de enero de 2023), con lo que la cercanía del Presidente con ese país podía jugar un papel importante (Matta Colorado, 17 de diciembre de 2022). Unas pocas semanas después, no obstante, el Gobierno manifestó que no seguiría el proceso, pues el documento Conpes que avalaba esta compra se había vencido al finalizar 2022 (García Agudelo, 3 de enero de 2023). En marzo de 2023 anunció, en otro giro, que el proceso de adquisición de aviones se reanudaría por razones constitucionales (*Semana*, 28 de marzo de 2023).

El asunto de la compra de aviones es tanto político como técnico-militar. Por ello, los militares deben estar sentados en la mesa, además de otras entidades como el Ministerio de Hacienda y, por supuesto, el Ministerio de Relaciones Exteriores. La dinámica de la compra y venta de armas (en este caso, aviones) va más allá de una transacción comercial de bienes con alto contenido técnico/tecnológico. Primero, porque a través de estas transacciones, el vendedor se compromete con la seguridad del comprador (Kinsella, 28 de agosto de 2003). Además, porque la venta de armas se convierte en un instrumento de política exterior (Efrat, 2010) que, como cualquier otro, puede influenciar el comportamiento internacional o afectar los procesos internos del comprador (Sislin, 1994). A pesar de estos elementos de discusión teórica y de la polémica que el caso ha generado, incluso al interior de la propia coalición de gobierno, el Ministerio no parece ser un protagonista de primer orden en esta discusión.

A la luz de estos casos, se puede afirmar que la Cancillería de Petro no coordina o articula todos los temas de política exterior y que no ha reclamado los espacios que por derecho le corresponden. Otros asuntos, como la gestión de internacionalización del conflicto, o de la paz total, que sin duda son de la mayor importancia, han ocupado la agenda del ministro Leyva. Esto ha llevado a que otras organizaciones, en busca de presupuesto y prestigio, definan los asuntos internacionales en sus propios términos, lo cual limita el accionar del Ministerio al protocolo diplomático.

El servicio exterior y la política doméstica en Colombia

El servicio exterior de un Estado es el que traduce los lineamientos y las políticas en acciones concretas en el Estado al cual se encuentran acreditados o desde la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores respectivo. De hecho, el Decreto 274 de 2000, en su artículo 3, lo define como:

La actividad administrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en desarrollo de la política exterior de Colombia, dentro o fuera del territorio de la República, con el fin de representar los intereses del Estado y de proteger y asistir a sus nacionales en el exterior (Presidencia de la República, 2000).

El Decreto recoge, en adición, las funciones de carácter consular que se deben desempeñar.

Las personas que hacen parte del servicio exterior tienen a su cargo tres funciones esenciales para la conducción de la política exterior (Hill, 2003): la recolección de información de manera rutinaria, la elaboración de la política y la provisión de la memoria institucional. La primera función se entiende como el seguimiento a los temas o procesos que le corresponden a su área de trabajo. Si bien los organismos de inteligencia pueden realizar dicha función también, el servicio exterior tiene acceso a redes que pueden ser muy útiles para recoger esta información, que servirá de insumo para la toma de decisiones. La segunda función tiene que ver con el detalle de la política pues, a través de su conocimiento o experiencia, los funcionarios del servicio exterior pueden señalar los límites que tienen los distintos cursos de acción. Se puede considerar esta función como la más técnica. Por último, está la memoria, ya que cualquier organización pretende mantenerse en el tiempo, de un lado, y a través de sus propios procedimientos y permanencia de su personal, reducir la incertidumbre en su actuar y la generada por la imposibilidad de acceder a la información completa frente a las intenciones de los otros actores internacionales.

Estas funciones requieren, entonces, de un personal calificado y profesional que pueda llevarlas a cabo de la manera más adecuada

para los intereses del Estado. Sin embargo, en Colombia este no ha sido necesariamente el caso y ha sido potestad del presidente de turno (Tickner, Pardo y Beltrán, 2006) ajustarlo a sus intereses domésticos. En primer lugar, porque los cargos diplomáticos se han considerado como un 'premio' al servicio público doméstico (un alto funcionario que ha cumplido su periodo en la entidad respectiva es nombrado representante en una misión en el exterior), o un 'gracias' por favores recibidos durante la campaña electoral anterior o por apoyos en otros escenarios de la política interna. En segundo lugar, y muy relacionado con el punto anterior, a pesar de las declaraciones y las buenas intenciones, no se ha podido incrementar de modo significativo el personal diplomático y consular de carrera, con lo que se cerraría la puerta al clientelismo.

Hace casi veinte años, en relación con el nombramiento del servicio exterior, Diego Cardona lo ponía en los siguientes términos:

Un plan apropiado de vinculación novedosa con el exterior implica operadores políticos apropiados, no sólo en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores, sino también en "el frente", es decir en cada una de las unidades de gestión en el exterior [...] El costo de las embajadas, entre pago de personal, casa y oficina, automotores y medios técnicos, es demasiado alto como para que los operadores políticos que allí se encuentran sean escogidos sin tener en cuenta requisitos y calidades que permitan prever una gestión por lo menos decorosa [...] En este sentido, es ideal que compartan los puntos de vista de la administración sobre los grandes asuntos nacionales e internacionales; pero además de ello, es indispensable que tengan calidades profesionales y personales como para responder, en un momento dado, por una gestión adecuada. Todo gobierno requiere operadores políticos de su confianza en algunos sitios claves de la gestión internacional; dichos operadores, como sucede con los nombramientos internos, deben corresponder a criterios de excelencia (Cardona, 2005, pp. 368-369).

Si bien algunos de los puntos que plantea Cardona pueden ser debatibles, lo que sí es cierto es que no tener un servicio exterior profesional resulta muy costoso, tanto en lo económico como en lo político,

para el país. Por ello, y como un ejercicio para apelar al electorado, la mayoría de las personas que se postulan para convertirse en mandatarios hace referencia a esta profesionalización y Petro no fue la excepción.

En su programa de política internacional, los entonces candidatos a la Presidencia y la Vicepresidencia, Gustavo Petro y Francia Márquez, hicieron la siguiente reflexión, que resume todo lo dicho anteriormente:

En el contexto colombiano el uso clientelista de cargos diplomáticos y consulares para pagar favores personales y políticos ha sido una práctica generalizada cuyo impacto negativo en la política exterior y el detrimento patrimonial de nuestro país son innegables. Una proyección internacional ambiciosa y efectiva no se puede hacer sin un cuerpo profesional y especializado en múltiples áreas del trabajo internacional que se forma en el servicio público dentro de un sistema de carrera al que se ingresa por concurso de méritos. A partir de allí, la despolitización del servicio exterior y el fortalecimiento de la carrera diplomática y consular serán dos pilares esenciales de nuestra estrategia para dinamizar la política exterior de Colombia (Petro Urrego y Márquez Mina, 2022b, p. 16).

En su programa de gobierno, además, se comprometían a que se “privilegiará el mérito y la experiencia de los funcionarios de carrera con una fórmula 50-50 que deberá respetarse en todos los destinos de la misión diplomática” (Petro Urrego y Márquez Mina, 2022a, p. 48). A pesar de estas promesas, en lo que va corrido del gobierno, no hay señales claras de que se estén moviendo en esa dirección.

Un primer elemento que sostiene esta afirmación es la trayectoria de cupos para ingresar a la carrera diplomática y consular, que se muestra en la tabla 13. El gobierno Duque, en 2019, abrió el concurso de ingreso a la carrera para seleccionar 25 personas que, en 2020, estuvieran haciendo el curso de formación y que, eventualmente, las mismas 25 personas pudieran entrar a la carrera en calidad de terceros secretarios. Luego, en plena pandemia, se abrió el concurso para escoger 40 personas que hicieran el curso y, también, que pudieran

iniciar la carrera. Estos números continuaron hasta el fin de su mandato. Sin embargo, en el caso de Petro, la primera resolución que firma el ministro Leyva reduce al 75 por ciento la oferta para hacer el curso y al 37,5 por ciento el número que será escogido para iniciar la carrera, con respecto a los tres años inmediatamente anteriores. En carta blanca, el inicio de la profundización de la profesionalización del servicio exterior no estuvo acorde con las expectativas generadas por su programa de gobierno y de política exterior presentados al electorado en 2022. En esto coincide la Unión de Funcionarios de Carrera Diplomática y Consular (UNIDIPO) y va más allá en su juicio. Frente al borrador de la resolución 1041 exponía que en la Cancillería

Hay 615 cargos del escalafón de carrera pero sólo 481 funcionarios de carrera [...] Este retroceso histórico en el número de cupos para ingresar a la carrera sólo puede interpretarse como un intento de proteger la figura de la provisionalidad, usada para nombramientos de naturaleza política, en contravía de lo prometido [por el presidente] (UNIDIPO, 24 de enero de 2023).

De acuerdo con las cifras que presenta el sindicato diplomático, el Gobierno cuenta con 134 cargos en provisionalidad para utilizarlos de la manera que le parezca más conveniente. Estos cargos no desaparecerán con los 15 funcionarios (máximo) que entren en 2025 a ser parte del servicio exterior colombiano. El ritmo de incorporación no es lo suficientemente alto como para lograr el objetivo de la profesionalización del servicio.

Tabla 13. Cupos de ingreso a la carrera diplomática y consular de Colombia

| Año | Concurso | Carrera | Resolución |
|------|----------|---------|--------------|
| 2023 | 30 | 15 | 1041 de 2023 |
| 2022 | 40 | 40 | 2861 de 2022 |
| 2021 | 40 | 40 | 3898 de 2021 |
| 2020 | 40 | 40 | 3960 de 2020 |
| 2019 | 25 | 25 | 2467 de 2019 |

Fuente: elaboración propia.

Esta dinámica en la incorporación de personal a la carrera diplomática y consular, aunada a la libertad que tiene el presidente en Colombia, ha perpetuado la característica clientelar de la política exterior colombiana.

Tabla 14. Caracterización de las/los embajadoras/es, abril de 2023

| | Perfil | | Género | | Vacantes | Total |
|------------------------|---------|---------|--------|----|----------|-------|
| | Carrera | Externo | F | M | | |
| Embajadas | 22 | 33 | 19 | 36 | 15 | 70 |
| América | 6 | 15 | 5 | 16 | 1 | 22 |
| Europa | 8 | 8 | 6 | 10 | 5 | 21 |
| Asia, África y Oceanía | 8 | 3 | 5 | 6 | 9 | 20 |
| Multilaterales | 0 | 7 | 3 | 4 | 0 | 7 |

Nota: en las embajadas ante la ONU y la OCDE el presidente Petro nombró embajadoras alternas. Por ello, el número de misiones sube de 68 a 70.

Fuente: elaboración propia con datos de Castrillón-Kerrigan (20 de febrero de 2023).

La tabla 14 muestra una caracterización de las embajadas del país, en cuanto al perfil del embajador o la embajadora y su género²⁶. En las embajadas agregadas, dos resultados saltan a la vista: hay casi el doble de embajadores que de embajadoras y aquellas personas que ocupan ese encargo provienen de sectores distintos a la carrera diplomática en mayor proporción que los nombramientos internos. De hecho, la proporción es 60-40, en detrimento de los funcionarios de carrera. Si se desagregan los datos por las direcciones a las que pertenecen las embajadas, los hombres siguen superando a las mujeres. En cuanto al perfil de la persona, las direcciones muestran mayor variabilidad. De un lado, pareciera que, de acuerdo con estos datos, las personas externas prefieren estar cerca de Colombia, pues ellas más que doblan el número de embajadores de carrera que se encuentran en la dirección de América. Por el contrario, en Asia, África y Oceanía, los de carrera casi triplican a los que vienen de fuera.

26 En la tabla aparecen los datos de personas que fueron nombradas por el expresidente Duque y que todavía no han sido remplazadas por el presidente Petro.

Ahora, desde el 7 de agosto de 2022, el presidente Petro ha nombrado a nueve embajadores de carrera y a treinta que provienen de distintos sectores de la sociedad colombiana. Estos nombramientos de personas ajenas a la carrera diplomática no han estado exentos de controversia, bien sea por la idoneidad de la persona o por su perfil y trayectoria profesional. Por ejemplo, para febrero de 2023, de estas personas que no hacen parte de la carrera diplomática, cuatro embajadores en ejercicio, que pertenecen al sector político pues han sido gobernadores o congresistas, estaban siendo investigados por la justicia colombiana por la presunta comisión de delitos de diversa naturaleza (Matta Colorado, 16 de febrero de 2023).

En otros casos, las críticas han venido por no contar con la experiencia que requiere la representación de los intereses de Colombia y su población en el exterior. Uno de ellos es el del embajador en México, Álvaro Moisés Ninco Daza, quien acreditó, de acuerdo con el formato único de hoja de vida, una experiencia laboral de dos años y seis meses. En este documento, manifestó haber trabajado en la unidad de trabajo legislativo del entonces senador Gustavo Bolívar por un año y once meses más en el movimiento de la Colombia Humana, partido del presidente Petro. Los siete meses restantes corresponden a labores en una empresa privada. Además, allí reconoce que no tiene un título de pregrado, a pesar de haber aprobado nueve semestres de política y relaciones internacionales. Por esta razón, su hoja de vida tuvo que ser estudiada por la Comisión Evaluadora de Méritos para avalar la compensación excepcional del requisito de formación profesional que exige el cargo. Esta comisión estuvo integrada por César Augusto Manrique, director del Departamento Administrativo de la Función Pública y quien preside la comisión; Dolly Montoya Castaño, rectora de la Universidad Nacional de Colombia; Arturo Luna Tejada, ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación; y Armando López Cortés, director jurídico del Departamento Administrativo de la Función Pública y quien fue el secretario técnico de la comisión. En su acta 002 de 2023, del 16 de enero de ese mismo año, la doctora Montoya fue la única que se opuso a otorgar este aval, pues ni la experiencia laboral de Ninco Daza tiene el mérito suficiente para remplazar el título, ni está relacionada con las labores que desempeñaría en México. A pesar

de estos argumentos, los dos integrantes restantes votaron a favor, con lo que la comisión, por mayoría, avaló esta compensación y pudo ser nombrado embajador.

Luego de esta primera polémica en cuanto a su nombramiento, ya en ejercicio declaró que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador debía sentarse a dialogar con los grupos narcotraficantes mexicanos, pues “no hay otra opción porque tenemos problemas que ponen en riesgo la existencia de la humanidad como la crisis climática, la guerra, el narcotráfico y la criminalidad, que exponen más a la humanidad hacia esos problemas” (Oviedo, 27 de marzo de 2023, párr. 7). En esta sola declaración se ve reflejada su inexperiencia, pues opina y propone un curso de acción sobre un problema que es de resorte del Gobierno mexicano, en violación del principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados. Además, mezcla temas y todo lo reduce al riesgo de extinción. Es decir, repite un libreto sin contextualizarlo. Esto con el agravante de que México es un socio muy importante en el marco de la Alianza del Pacífico, que nos sirve para contrabalancear a Brasil en la región y que, desde el punto de vista consular y diplomático, la cifra de ciudadanos colombianos inadmitidos a septiembre de 2022 había aumentado un 225 por ciento en relación con las cifras del año anterior (*Canal Institucional*, 27 de octubre de 2022).

Chile, otro de nuestros socios de la Alianza del Pacífico, también ha recibido a representantes colombianos en medio de polémicas, a pesar de la cercanía ideológica entre los presidentes de ambos Estados. Primero, el embajador ha sido acusado por la Fiscalía General de la Nación por el delito de celebración de contratos sin los requisitos legales durante su administración como gobernador del Cauca (Ávila Jiménez, 15 de febrero de 2023; Ortiz Fonnegra, 15 de febrero de 2023). Segundo, como cónsul en Santiago de Chile fue designado Sebastián Camilo Guanumen Parra, una de las personas que se encargó de liderar la estrategia digital de la campaña electoral del presidente Petro. Guanumen se convirtió en un foco de atención de la campaña al salir a la luz unos videos en los que proponía ‘quemar’ a los contendores de Petro. De hecho, en uno de ellos el cónsul propuso lo siguiente:

Necesitamos empezar a generar contenido que podamos sacar por distintas redes y distintos canales de WhatsApp, atacando a

Fico [Federico Gutiérrez]. ¿Cómo lo vamos a atacar? Por sus relaciones con el narcotráfico, por su mala gerencia en la Alcaldía. Con las redes de poder que tiene detrás. Hay que vender a Fico como una marioneta (*El País*, 16 de febrero de 2023, párr. 3).


A pesar de que Guanumen sí tiene títulos de pregrado, especialización y maestría relacionados con la ciencia política y las relaciones internacionales, en contraste con Ninco Daza, su nombramiento tiene las condiciones para entrar en la categoría del 'gracias' por los servicios prestados durante la campaña presidencial.

La relación del círculo político más cercano al entonces candidato Petro también ha dejado huella en el servicio exterior. De un lado, el hoy exembajador en Venezuela, Armando Benedetti, además de ser uno de los investigados mencionados arriba, jugó un rol protagónico durante la campaña al ser, por ejemplo, jefe de la agenda del candidato (decidir qué hace, dónde lo hace y cómo lo hace), además de coordinar los eventos en plazas públicas (Flórez Arias, 25 de marzo de 2022). El otro escudero fue Roy Barreras, quien se desempeñó como presidente del Congreso de la República hasta mediados de mayo de 2023. Durante la campaña fue el jefe de debate hasta su alejamiento antes de la segunda vuelta (*El Tiempo*, 11 de junio de 2022). Ahora bien, él estuvo atendiendo todo el proceso legislativo que conllevan las reformas que el Gobierno ha llevado al Congreso. Sin embargo, su hijo no. Tampoco su nuera. Roy Alejandro Barreras fue nombrado en diciembre de 2022 director ejecutivo de Colombia ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuya sede está en Washington D.C. (*El Espectador*, 2 de diciembre de 2022). Posteriormente, su esposa, Lorena Sofía Velasco Franco, fue nombrada asesora comercial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El lugar de desempeño de estas funciones coincide con el de su esposo: Washington D.C.

De acuerdo con estos episodios, es claro que tanto el Presidente como el sector político, especialmente el Congreso de la República, no tienen los incentivos suficientes para cambiar la forma en que se maneja el servicio exterior en Colombia. El presidente Petro ha seguido las reglas formales e informales que han caracterizado la política exterior del país.



Conclusiones



La aproximación regional que ha desarrollado Colombia bajo la administración del presidente Petro, como pudo observarse en el apartado respectivo, representa, *grosso modo*, el tipo de política exterior que ha tenido el país hasta la fecha de escritura de este documento. En tal aproximación, el gobierno Petro ha pretendido posicionar a Colombia como epicentro de la integración latinoamericana y, para ello, su centro ha estado en el fortalecimiento de la CAN. Esta iniciativa ha ocurrido en un contexto político regional que parece favorecer a los gobiernos de corte progresista y a los diálogos multilaterales en temas como la reducción de la pobreza y la desigualdad, la protección ambiental, la equidad de género, la participación democrática de sectores marginados y la discusión sobre los efectos negativos del enfoque predominante contra las drogas ilícitas. Vale la pena recordar que este último aspecto no es novedoso en la política colombiana, pues había sido enarbolado por el gobierno Santos como pilar de su política exterior y del proceso de paz interno. Dicha propuesta de reorientar la discusión no tuvo éxito para hallar una alternativa eficaz y estimular a EE. UU. y la UE a virar de rumbo con respecto al prohibicionismo.

No obstante la iniciativa con la CAN, en el gobierno Petro no ha sido desarrollada, aún, una agenda clara para reactivar o reformar a la CE-LAC o, incluso, establecer la manera en que este espacio ha de servirle a los intereses del país. La otrora estrella de un proceso de regionalismo abierto, la AP, no ha figurado en el centro del radar del gobierno,

en parte, precisamente, por la orientación económica e ideológica con la que se construyó. Por último, la posibilidad de revivir la UNASUR parece más una ambición del Brasil de Lula, reelegido, que del mandatario del país andino.

En este orden de ideas, la ambición de posicionar a Colombia como líder regional tampoco es nueva, puesto que se ha presentado de manera intermitente en la historia de la política exterior colombiana. Desde el siglo XIX hasta nuestros días, temas como la independencia de Cuba, la construcción de instituciones multilaterales, la deuda externa, el Caribe, la paz o la seguridad han sido utilizados por los diferentes gobernantes para despuntar en la jerarquía del concierto regional. En el caso de Petro, se advierte una voluntad política por ejercer un liderazgo regional con base en los temas que, para él, son de interés y por los cuales fue elegido: la convergencia entre la paz total doméstica y el restablecimiento (o la mejora) de relaciones diplomáticas con países como Venezuela, Cuba o Nicaragua; una nueva versión de diplomacia por la paz, en la que se vinculan los apoyos políticos y económicos de los países amigos de los procesos de paz que se adelantan (y adelanten) en el país con los discursos en foros y organismos internacionales en contra de conflictos armados que ocurren en otras geografías, así como con su interés en ‘mediar’ o facilitar procesos de acercamiento entre facciones políticas de países escindidos (por ejemplo, Venezuela o, incluso, la misma Nicaragua). Como se señaló, este activismo en torno a la paz, doméstica y regional, no es nuevo y, por el contrario, evoca las políticas interna y exterior del entonces presidente conservador Belisario Betancur (1982-1986), curiosamente antagonista del entonces M-19, en el que Petro militaba. Esta lógica fue también parte de la construcción de la imagen colombiana durante la administración de Juan Manuel Santos cuando promovió, junto con Hugo Chávez, la reconciliación política en Honduras en 2011 y logró su retorno a la OEA, así como cuando ofreció los servicios del país para mediar en el conflicto entre palestinos e israelíes, e incluso, al señalar la necesidad de un cambio de enfoque para la intervención internacional de Naciones Unidas en Haití que fuera ‘menos militar y más social’.

No obstante, se han identificado en las páginas precedentes algunos elementos nuevos sobre los que se cimienta esta meta de liderazgo



regional, como la invocación de la seguridad humana –en un falso antagonismo con la seguridad nacional–, además de propender por la justicia social, la redistribución de la tierra (con su conexión discursiva con la dignidad y la vida humana) y la conservación ambiental mediante la descarbonización de la economía, el desestímulo a proyectos minero-energéticos convencionales, y la participación de las comunidades y sus líderes en la discusión de proyectos productivos y de inversión con impacto ambiental. En este sentido, la administración Petro defendió la ratificación e implementación urgentes del Acuerdo de Escazú, pese a las grandes controversias que ya generaba en los sectores empresariales cuando Iván Duque lo presentó, en dos ocasiones, al Congreso. Estos temas medioambientales se han tratado con urgencia existencial y han tenido efectos y desarrollos diferentes en los ámbitos doméstico e internacional. De un lado, el discurso ambiental ha sido de buen recibo en ciertos sectores occidentales (políticos, mediáticos y sociales) que han enfatizado en el trabajo colectivo para enfrentar la crisis climática. De otro lado, en el ámbito doméstico, existe la desconexión entre las necesidades económicas y sociales a las que se enfrenta el país, tanto inmediatas y mediatas, en un contexto de recuperación después de la crisis de la pandemia del COVID-19, y el discurso por salvar el planeta con la transición energética que ha propuesto desde la campaña presidencial, que incluye una posición radical frente sector minero-energético. Para resolver este dilema, creado por la misma administración, se ha propuesto remplazar los recursos provenientes de la exportación de hidrocarburos y carbón (que alimentan las arcas nacionales a través del pago de impuestos, regalías y que, además, permiten la entrada de divisas fuertes que nutren las reservas nacionales) con el turismo. Esto, sin duda, representa una paradoja, toda vez que el turismo internacional se hace, principalmente, a través del transporte aéreo, el cual es un gran consumidor de energía proveniente de recursos fósiles.

En este sentido, el rol de líder regional que podría llegar a ocupar Colombia está mediado por la construcción de un imaginario que excede las propias capacidades del país, bien sea en lo material o, incluso, en lo ideacional. La responsabilidad de salvar a la humanidad a partir de una serie de reformas en distintos sectores sociales que

han producido un choque interno y que afectan la misma posición internacional y regional del país, muestra que la construcción de los contenidos y significados de ese rol de líder se encuentra en disputa. El presidente Petro no ha tenido la capacidad de lograr una convergencia amplia entre ciertos sectores domésticos tradicionales, políticos y económicos y sus huestes, que permitan gestionar en el sistema internacional unos intereses que puedan atender las necesidades del país en el corto, mediano y largo plazo.

En ese mismo sentido, no se corrobora aún la existencia de una estrategia clara o plan de política exterior. En lo corrido del gobierno entrante, la retórica ha excedido la planeación y se advierte un patrón de improvisación y de discordancias dentro del mismo Ejecutivo, y entre este último y las figuras del PH en el Congreso. Incluso en el mismo manejo de la Cancillería, el Gobierno ha optado por darle continuidad a la tradicional y estrecha relación entre los favores políticos de las campañas electorales y los cargos en el servicio exterior. Con ello, las promesas de profesionalización se han desvanecido en las dos acepciones del concepto. De un lado, privilegiar el nombramiento de funcionarios de carrera en las representaciones del país en el exterior y, dada la necesidad de que no se pueda cumplir esto, designar a personas con las cualificaciones requeridas para el cargo. De otro lado, si bien los intereses de gobierno deben señalar un derrotero en política exterior (para eso fue elegido el mandatario), ellos deben conjugarse con una aproximación de más largo aliento, que entienda que hubo un pasado en el que el mandatario no tomó las decisiones, pero igual comprometieron y comprometen al país y habrá un futuro en el que tampoco tomará decisiones y, por ello, deberá garantizarle un margen de maniobra a la persona que lo remplazará en 2026. Dicho de otra manera, durante la administración del presidente Petro ha continuado la tradición de usar el servicio exterior como un instrumento que está a la entera disposición del rector del poder Ejecutivo para pagar favores políticos domésticos. Sin duda, esta práctica ha afectado, tradicionalmente, los intereses de Colombia, toda vez que la improvisación o el desconocimiento minan las relaciones con los demás Estados.

En el sentido retórico, un presidente populista -como Gustavo Petro- recrea constantemente una narrativa discursiva sobre amenazas



internas o externas, de conspiraciones u obstáculos institucionales en contra de su proyecto. Por tal motivo, Petro no se cansa cada día de buscar culpables: ya sea el enemigo interno, los EE. UU., el Banco de la República, el petróleo, el capitalismo y el neoliberalismo, el cambio climático, las instituciones, el sistema jurídico, los banqueros o los medios de comunicación. De esta manera, escenifica al líder populista que syndica a las leyes y los decretos como el enemigo interno, con lo cual aflora el anhelo bonapartista del talante autoritario que prescribe el libreto populista.

De hecho, en sus distintas intervenciones se puede reconocer la construcción de una narrativa épica, en donde el héroe (él) se debe enfrentar a las más disímiles y adversas situaciones y que, con el concurso de la fe que le deben profesar sus seguidores, habrá de salir adelante en sus tareas, por el bien de la humanidad. Es precisamente en este tipo de construcción discursiva que las desviaciones autoritarias pueden ser perdonadas por su público, en tanto que las estructuras sociales (incluidas las reglas del juego democrático con las que el héroe pudo llegar al poder), construidas por una élite que se opone al bienestar del pueblo, deben ser derrumbadas para darle paso a un nuevo estadio de felicidad comunal.

En concreto, Petro cumpliendo al pie de la letra el libreto populista y poniendo en escena su rol mesiánico, cuyo mensaje está plagado de mentiras y utopías que se entremezclan entre contradicciones y confusiones, como consecuencia de anuncios y promesas que no se concretan, le ha dado rienda suelta a su obsesión de acabar con lo existente, por el simple hecho de que viene del pasado oligárquico. Por tanto, está convencido de que solo él puede redimir al 'pueblo' colombiano, arrasar con ese viejo mundo oprobioso, a fin de crear uno nuevo, pero sobre el que él no tiene ninguna claridad de cómo deberá ser, pues sus descripciones son vagas, generales y, en su mayoría, se encuentran desprovistas de evaluaciones de impacto que permitan reconocer y anticipar su contenido en la práctica.

Por tal motivo, el panorama es muy incierto y Gustavo Petro presidente se encarga de ensombrecerlo con el doble lenguaje de sus prácticas discursivas, las cuales, de tanto en tanto, producen confusiones que desconciertan y en ocasiones meten miedo. Algunas veces,

se pone en escena un Petro presidente que se sienta a hablar en buenos términos con su gran opositor, el expresidente Álvaro Uribe, o se convierte en un estadista responsable que advierte una recesión en 2023, o un jefe de Estado que ordena promover y votar, en la ONU, la condena a Rusia por la invasión y anexión de territorios pertenecientes a Ucrania. Sin embargo, en otras tantas ocasiones, emerge el Petro activista que amenaza sin ningún reparo a industriales y banqueros, el cual tuitea, sin mediar las consecuencias, que va a intervenir el mercado de capitales, cuyo efecto lógico, en determinados momentos, ha sido el aumento desmesurado del precio del dólar y, con ello, un agravamiento de la inflación.

Uno de los escenarios políticos en donde cobran gran significado las políticas simbólicas es en la política exterior. Por tanto, en su afán por encontrar factores causales externos, distintos a las decisiones de su gobierno y comentarios presidenciales o de sus ministros, que están agravando la situación de la economía colombiana, Petro ha sustentado la tesis de que Estados Unidos está arruinando las economías del mundo porque ha tomado medidas económicas que protegen únicamente su estabilidad, pero que a la vez golpean fuertemente a Latinoamérica e incluso a otras regiones del mundo, incluyendo Europa. La vocación antisistema lo ha hecho construir una retórica en la que el neoliberalismo y la sed de petróleo han volcado a la humanidad a transitar un camino que la llevará directamente al abismo de la extinción. Las grandes potencias occidentales, representadas por Estados Unidos, directamente han sido señaladas como las responsables de esta hecatombe. Sin embargo, se mantienen silencios con respecto a otras potencias (como China) y hasta se celebran las intenciones de potencias petroleras de invertir parte de su riqueza proveniente del comercio de recursos fósiles no renovables en energías verdes en el país. En últimas, se acude a representaciones facilistas, casi clichés, de las complejidades a las que se enfrenta el mundo y a las cuales Colombia debe responder, para movilizar seguidores que encuentran en estos símbolos respuestas a sus propias problemáticas, pero que no atienden, por sus propias características, las necesidades del país.

Ahora bien, en el terreno político, uno de los símbolos de quintaesencia que ha sido utilizado por Petro, pero también por su antecesor para



legitimar sus acciones frente al régimen de Maduro, es la defensa de la democracia. Este sistema político, que es tanto una aspiración como una manera de llegar a decisiones públicas, tiene diferentes significados de acuerdo con la posición política del emisor. Por ejemplo, durante la Guerra Fría, o incluso hoy, diversas figuras del orden nacional o internacional han empleado, o aún emplean, este concepto para darle visos de autoridad moral a sus acciones políticas. Esta orientación ideológica llevó al gobierno Petro a tomar una de las decisiones menos acertadas en materia de política exterior, cuando en desdén por las normas internacionales de no injerencia en los asuntos internos de otros países, intervino en diferentes ocasiones en la crisis política de Perú. Estas intervenciones del mandatario colombiano se han caracterizado por el sensacionalismo del uso de las redes sociales y la solidaridad ideológica con la izquierda -supuestamente- perseguida en todo el continente. En este orden de ideas, Petro no ha reconocido a Dina Boluarte como presidenta del Perú. Por el contrario, se ha proyectado como un defensor de Pedro Castillo y ha acusado al Congreso peruano y a la oposición de haberlo arrinconado desde el primer día.

El intento de buscarle una salida a la crisis del regionalismo en América Latina hace parte también de la agenda exterior de Gustavo Petro, pero sin un concepto claro, tal como se explicó arriba. Además, ha hecho un llamado de unidad en torno a una postura frente a la protección de la Amazonia, lo cual complementó con la propuesta de abandonar la producción y el consumo de los hidrocarburos a nivel mundial y de decrecer las economías, así como adelantar acciones para mitigar el cambio climático. Desde esta perspectiva, Gustavo Petro proyecta más la imagen de un activista, que vive de la adrenalina de la polémica, que de un estadista que debe asumir la responsabilidad de opiniones y decisiones que comprometen en el plano internacional al país que representa.

Las reformas estatales, como políticas simbólicas, le sirven a un presidente populista para comenzar una nueva era, un nuevo renacer, es decir, son fundamentales para hacer énfasis en los cambios profundos que se llevarán a cabo con la llegada del nuevo gobierno al poder. Estas promesas, por supuesto, no son garantías y los líderes populistas cuentan con dos ases bajo sus mangas: si los cambios no

llegan, la culpa será de aquellas fuerzas domésticas retardatarias que han impedido que la dignidad y el bienestar al fin lleguen a todos los rincones del país y, por ende, necesitan más tiempo en el poder para terminar la tarea; si los cambios llegan pero no generan los beneficios esperados, entonces la culpa será de aquellas fuerzas que se ubican por fuera del país y que se negaron a aceptar el cambio que democráticamente eligió el pueblo y, por ello, necesitan más tiempo en el poder para terminar la tarea.

Las alarmas están encendidas y se vislumbran grandes riesgos y retos para la estabilidad de la institucionalidad, la democracia, la división de poderes y el Estado de derecho en Colombia. En este orden de ideas, los ya mencionados proyectos de reforma de la salud, del sistema pensional, laboral o la educación, así como también los cambios en los códigos y la creación de nuevas jurisdicciones en la Justicia, la pretendida reforma de las Fuerzas Militares y de Policía, apuntan a una gran transformación de fondo de los cimientos y estructuras del edificio institucional colombiano, cuyo alcance y efectos políticos, sociales y económicos no pueden subestimarse.

La casi totalidad de los ministros que conforman el gabinete de Gustavo Petro tienen una formación de activistas y, en consecuencia, la formulación y ejecución de políticas públicas no constituyen su fortaleza. De allí que sus creencias ideológicas se impongan sobre las competencias y los procedimientos técnicos. A los activistas, y peor cuando han sido solo opositores en el quehacer político, les cuesta comprender que deben desempeñar un rol distinto cuando gobiernan. Frecuentemente, continúan agitando sus banderas reivindicativas y tienen una gran dificultad para tomar conciencia de la responsabilidad que implica ser parte de un gobierno, en cuyo entramado deben tomar decisiones para una sociedad plural.

Petro y sus huestes quisieran producir cambios inmediatamente. Sin embargo, consideran que las instituciones democráticas, la división de poderes y los marcos jurídicos sustantivos y procedimentales del derecho público colombiano constituyen obstáculos y formalismos innecesarios que les impiden cumplir con sus tareas históricas, las cuales encarnan la redención del pueblo como un bien supremo



de la patria. No es extraño, entonces, que expresen antipatía e indiferencia por las altas cortes, los órganos de control y la Fiscalía. En consecuencia, pretendían que no hubiesen sido discutidos, cuestionados o modificados los más de treinta proyectos que fueron presentados en la agenda legislativa del Congreso de la República en el transcurso de 2023. En otras palabras, que hubiesen sido aprobados a pupitrazo limpio tal y cual los presente el Ejecutivo en cabeza de su líder Gustavo Petro.

Petro ha intentado intimidar, presionar y someter al Congreso a través de convocatorias del pueblo a la calle, porque está convencido de que el pueblo es consciente de su liderazgo, el cual encarna el cambio, es decir, la garantía de transformación de un Estado anacrónico, paquidérmico, oligárquico y obstaculizador de las grandes reformas que se requieren para entrar en una nueva era y dejar atrás el pasado oprobioso. Por tanto, es necesario que el pueblo salga a las calles a apoyar el cambio y rechazar los obstáculos que representa el sistema jurídico colombiano que ha sido construido por los poderes oligárquicos en el correr de los años.

La manera en que Petro y sus alfiles -dentro y fuera del gobierno- han presentado las reformas produce la percepción de que no se trata de un proyecto de transformación estructural, sino que consiste en un revanchismo puro y duro. De esta forma, se comprende -en un sector amplio de la esfera pública- el contenido de la reforma de la salud, cuya esencia gira en torno a la estatalización de todo el sistema. Su lectura expresa la idea de que se trataría de un intento de pasar la cuenta de cobro a las EPS debido a que han sido consideradas, por ellos mismos, como las responsables del mal funcionamiento del sistema actual.

En esta línea de interpretación, se encuadra también el proyecto de la reforma pensional, la cual estaría dirigida a crear un sistema más homogéneo, de mayor cobertura y más equitativo para los colombianos, pero que es, además, percibida como un medio para quitarles a los grandes banqueros uno de los negocios más rentables que existen en Colombia. Desde esta perspectiva, se percibe el proyecto político del gobierno del cambio como revanchismo puro. Por un lado, dicha

interpretación se desprende de la retórica conformacional de sus discursos, estilo del que hizo gala desde el balcón de la Casa de Nariño el 24 de febrero de 2023 y, por otro, debido al radicalismo ideológico de algunos de sus ministros activistas.

Las decisiones de controlar los precios y de transferir recursos públicos a los particulares en forma de subsidios acarrearán una gran responsabilidad, debido a las consecuencias que puedan tener en la estabilidad del mercado y las finanzas públicas. Por lo que se refiere al control de precios, dicha política puede desestimular la inversión, con lo cual afecta la cantidad de bienes que circulan en el mercado y disminuye su calidad. Este tipo de intervención no tiene en cuenta el costo real de todo el proceso productivo en su conjunto. En lo que concierne a los subsidios, lo más grave es concederlos sin que se tengan los recursos públicos para costearlos, con lo cual se traslada el problema financiero al sector productivo, medida que tiene repercusiones negativas para la estabilidad de toda economía nacional. En otras palabras, la economía populista toma forma en regulaciones que desincentivan la inversión y la producción, así como también en los excesivos subsidios, cuyos costos terminan pagando los contribuyentes.

Las políticas simbólicas sociales producen la dilapidación de los recursos económicos de toda sociedad y las conducen a un escenario de miseria generalizada en nombre de la igualdad, la inclusión, la democratización de la economía y la justicia social. Por tanto, Gustavo Petro viene esgrimiendo en sus discursos antiguas posturas acerca de la desigualdad en Colombia con un enemigo interno que le impide llevar a la práctica su prometido cambio en materia social. En suma, malos augurios para el país y una gran encrucijada para un presidente que ilusionó a tanta gente, cuya prioridad es aumentar el gasto social a niveles que desbordan la capacidad financiera del Estado y la sociedad colombiana, con el único propósito de intentar cumplir con el programa con el que sedujo a gran parte de su electorado.

No obstante, Petro heredó un déficit insostenible con la regla fiscal, una deuda externa creciente y, por si fuese poco, un dólar caro y las tasas de interés para Colombia que están disparadas por las nubes. En efecto, se vislumbra un horizonte incierto y desesperanzador para



un gobierno que se propuso tareas titánicas, tales como desmontar el modelo de desarrollo interno, cambiar la estrategia de inserción internacional, reducir la desigualdad y buscar la paz total en medio de un panorama económico internacional y nacional poco prometedor, en cuyo contexto Colombia tiene poco margen de maniobra.

En el plano bilateral, más allá de restaurar los canales de comunicación y cooperación con el régimen de Venezuela, que era inevitable y deseable por factores históricos, culturales, migratorios y geográficos, resulta extremadamente dudoso, por no decir inconveniente, reintegrar plenamente a Venezuela a la CAN cuando no es una economía de mercado, o al sistema interamericano cuando ya no comparte una estructura democrática institucional. Abrirle sectores estratégicos como los hidrocarburos, fertilizantes e información de inteligencia sensible en aras de la reconciliación, incluyendo poner al gobierno del PSUV como garante del proceso de diálogo con el ELN o las disidencias de las FARC, al incumplir el principio de imparcialidad por la cercanía de sus funcionarios con figuras de esos grupos ilegales, resulta altamente riesgoso tanto para la autonomía y soberanía del país como para las alianzas externas claves que tiene Colombia con potencias democráticas.

Adherir a Argentina a la CAN, cuando por reglas del MERCOSUR no puede tener doble pertenencia, resulta inviable, por no decir que es inconveniente debido a su situación de extremo endeudamiento e inestabilidad económica interna y que podría golpear a los países andinos. Esa invitación, además, podría generar conflicto con Brasil, donde Lula planea fortalecer el MERCOSUR e incluso llevar a Argentina hacia sus socios de los BRICS. Será igualmente difícil comprometer como miembro pleno a Chile, a pesar de la afinidad de Petro con Boric, dados los múltiples tratados bilaterales comerciales que posee y los problemas internos para confeccionar y ratificar la nueva constitución en un país polarizado. En materia económica externa y más allá del ambiguo decálogo ambiental presentado en la COP 27, incluyendo tratar de convencer al sistema financiero mundial de transformarse y dejar de financiar proyectos con energías fósiles, Colombia no tiene un plan concreto para descarbonizar las economías y al mismo tiempo potenciar la industrialización agrícola y de manufacturas, lo cual podría

entrañar una evidente contradicción entre ambientalismo radical contemporáneo y desarrollismo regionalista que evoca el pensamiento cepalino de los años sesenta.

Como se advirtió, Brasil con Lula se distancia de la posición de no explorar ni explotar hidrocarburos, ya que ha optado por fortalecer a Petrobras y sus alianzas externas. Esta narrativa tampoco parece convencer totalmente a Ecuador (Lasso) y vale recordar que Bolivia, pesar de su régimen de izquierda de larga data (MAS), depende mucho de la explotación del gas y ha apalancado toda su política social-indigenista en la nacionalización de ese sector y la cooperación gasífera con Brasil. Con Perú y Pedro Castillo también había varias imágenes compartidas acerca de la justicia social, el antagonismo a las élites, la equidad de género, la inclusión democrática, el ambientalismo y el cambio de perspectiva antidrogas. Sin embargo, la crisis interna peruana, el cambio transitorio de gobierno con Dina Boluarte, la incertidumbre hacia las próximas elecciones anticipadas en ese país y las constantes interferencias de Gustavo Petro a favor del depuesto Castillo y contra el Congreso que lo destituyó, han enrarecido las relaciones bilaterales históricamente profundas e incluso han tenido efectos negativos sobre la Alianza del Pacífico.

El factor más adverso para esta política exterior ambiciosa o agenda externa 'del cambio' y de la construcción de Colombia como 'potencia de la vida' en un sistema internacional muy volátil, es probablemente la combinación entre coyuntura económica y geopolítica global en deterioro y coyuntura doméstica poco favorable desde el punto de vista de las capacidades institucionales y financieras del país. Petro ha heredado un excesivo endeudamiento externo efectuado entre las administraciones Santos y Duque, el cual parece seguirá elevándose por cuestiones como la extrema devaluación del peso frente al dólar, la inflación al alza por las decisiones de la reserva federal de EE. UU., la guerra ruso-ucraniana y el coletazo de los desajustes de las cadenas de valor internacionales. Cabe esperar que las prioridades de gasto sean esencialmente domésticas, con una muy modesta colocación de recursos para la agenda externa, tanto por las promesas redistributivas de campaña como por los costos que impondrá la implementación de los distintos acuerdos de paz y de acogimiento. Esto sin mencionar



los grandes estragos que están dejando la ola invernal y la sequía en los territorios y que en su momento obligaron también a Santos a recalcular sus prioridades. Se presume entonces la poca disponibilidad de recursos duros o blandos para elevar la proyección internacional del país y el aumento de la búsqueda de financiación y cooperación externas en aras de las reformas estructurales perseguidas y de esos acuerdos domésticos, lo que también podría inducir que la agenda de política exterior se haga monotemática y extremadamente subordinada a la diplomacia de la paz, como también le sucediera al presidente Santos en su segundo periodo.

Aún si no se tocara gravemente la exportación de hidrocarburos y minerales mediante mayores restricciones a los proyectos e impuestos onerosos, el menor crecimiento económico combinado de EE. UU., Europa y China hace prever muy difícil poder contar con algún tipo de bonanza exportadora para apalancar una agenda externa ambiciosa, como la que benefició al gobierno de Santos durante su primer mandato y a múltiples gobiernos de la región, precisamente durante esa ola de progresismos o gobiernos antihegemónicos y que dio vida a proyectos como UNASUR, ALBA y CELAC. Esta es una América Latina mucho más golpeada económicamente en pospandemia, más diversa ideológicamente entre izquierdas y con numerosos países polarizados política y socialmente en su interior.

Los problemas crecientes de seguridad interna producto de la descentralización del narcotráfico, la multiplicación del microtráfico, el crecimiento de la extracción ilícita de minerales y el aumento de la delincuencia común pero violenta en las grandes ciudades, son factores adversos a una política exterior ambiciosa, no solamente domésticos, sino que también caracterizan a otros países vecinos y así menoscaban la prioridad de integración. La no erradicación sistemática de cultivos ilegales, las inflexibles restricciones operacionales a las FF. MM., la ausencia de un marco jurídico-político claro para negociar con los grupos armados ilegales y bandas criminales, el incentivo gubernamental a la conformación de autodefensas campesinas, indígenas y cimarronas y la incapacidad del Ejecutivo para evitar la toma y el bloqueo constantes de infraestructuras y vías críticas por parte de grupos políticos movilizadas, no solamente ponen en entredicho la paz total,

también plantean un serio retroceso en las políticas de seguridad y defensa del país. Esto tiene repercusiones directas negativas internacionales sobre las exportaciones, la inversión extranjera, el turismo y la cooperación.

Santos también se propuso en su momento relanzar y hacer reingeniería a la CAN en 2011, pero al final se quedó en unas reformas orgánicas, más de forma que funcionales y ensimismado en apagar los incendios domésticos del proceso de paz. Duque igualmente se propuso hacer una CAN más eficiente, pero al final ninguno ha logrado avanzar hacia las medidas necesarias para constituir un verdadero mercado común, base de las demás etapas de integración. El riesgo entonces con Petro y líderes progresistas similares es que, como ha sucedido con gobiernos previos, lancen o relancen con mucho entusiasmo organismos y proyectos de integración, multiplicando los temas de la agenda de esas arquitecturas y cambiando los énfasis de desarrollo regional, pero sin robustecer el derecho supranacional ni las instituciones comunitarias, perdiendo de vista la base económica y legal necesaria para construir cadenas de valor regional que trasciendan los proyectos de inversión de corto plazo, permitan generar verdaderas complementariedades y priorizar el intercambio intrarregional.

Es muy difícil que una potencia de capacidades tan limitadas como Colombia, que es potencia secundaria regional, logre lo que en su mejor momento Brasil no logró como potencia regional suramericana. Podría incluso haber una competencia tensa entre el intento de liderazgo que Petro propone y el de Lula, que pretende fortalecer la CELAC, pero dentro de los intereses pragmáticos y geoestratégicos del Gobierno de Brasilia, reformistas, no dogmáticos o revolucionarios, y probablemente relanzar la UNASUR.

Por otra parte, las relaciones entre Colombia y EE. UU. durante el gobierno de Donald Trump, con Iván Duque, se centraron en tres ejes: la ofensiva contra las drogas ilegales, el fortalecimiento del sistema interamericano contra los regímenes no democráticos y el cerco diplomático contra el gobierno de Nicolás Maduro. Esta alineación, especialmente por la renarcotización y venezolanización de la agenda, trajo consigo dogmatismo e inflexibilidad en cuanto a los temas de cooperación binacional. Posteriormente, con Joe Biden como presidente, el

gobierno Duque no solo recibió apoyo en asuntos como la crisis migratoria, respaldo a su designación como aliado estratégico no miembro de la OTAN, capacitación y entrenamiento a las FF.MM. y apoyo a temas como la lucha contra el cambio climático, también buscó afianzar su rol como socio elemental de América Latina con el surgimiento de iniciativas como “Build Back Better for The World”, la cual procura hacer algún contrapeso a China. Sin embargo, cabe resaltar que, a pesar del mayor énfasis en derechos humanos y medio ambiente del líder demócrata, y su guiño positivo a la paz total de Petro, difícilmente esa administración se embarcará en la tarea de convencer a los estados de EE. UU. de despenalizar o regular el consumo de cocaína y heroína, no dejará de solicitar en extradición a las figuras que considere peligrosas para su seguridad ni cesará de defender los intereses de sus empresas e inversionistas que operan en Colombia -por ejemplo, contra la tentación de impuestos adicionales- usando el TLC vigente; por el contrario, parece que seguirá exigiendo resultados en materia de incautaciones de droga y es improbable que reconozca a Venezuela como una democracia, aunque acceda a reabrir algunos canales con Caracas por intereses puramente instrumentales.

Desde el análisis realizado sobre la relación con China, pese a que algunos sectores conservadores temen un acercamiento ideológico de la administración actual con el Gobierno chino, Petro difícilmente cambiará la larga tradición de las élites económicas, inclinadas a continuar cerca de EE. UU., por no mencionar las élites militares. Sin embargo, hay que vislumbrar que China podría usar dicho cambio de signo ideológico para acentuar su presencia económica en el país, lo que desde ahora causa malestar en EE. UU., tanto en la Casa Blanca como en el Congreso, mientras se mantenga allí la percepción del uso indebido de tecnologías e infraestructuras sensibles para la seguridad por parte de esa potencia asiática en los países donde invierte, su negativa a adoptar plenamente las reglas de juego OMC, y la perspectiva de competencia estratégica de Biden con el Gobierno de Pekín que propicia fricciones comerciales y discrepancias geopolíticas entre las dos mayores economías del mundo. No alinearse estratégicamente con ninguno suena bien en el papel, pero la realidad es que EE. UU. tiene más de una manera de apretar a Colombia por su densa dependencia

económica, tecnológica, militar y política, por lo que el gobierno Petro debe calcular sus virajes geopolíticos y hasta las reformas internas con suma prudencia. China representa enormes oportunidades de cooperación en materia de infraestructura, energías renovables y transporte público, entre otras áreas, además de un comprador clave de materias primas y alimentos, pero Colombia aún carece de una estrategia clara de relacionamiento, así como de un acuerdo comercial y de una definición de las áreas y los límites para una posible asociación estratégica y que no riña con los intereses confeccionados históricamente con EE. UU. No es claro tampoco si a Colombia le interesa o no -y a Petro- ser incluida en la iniciativa de la nueva ruta de la seda, calculando sus respectivos costos, beneficios, riesgos y amenazas, si bien la administración Duque había abierto una posibilidad discursiva al respecto.


En lo que atañe a Rusia, difícilmente las relaciones serán profundas durante el gobierno de Petro, y seguramente el nuevo gobierno, por la tradición colombiana de apego al derecho internacional y apoyo a las decisiones de Naciones Unidas, seguirá rechazando la intervención armada de esa potencia sobre Ucrania y eventualmente otros países de Europa oriental, sin alinearse con las potencias occidentales. El comercio bilateral seguirá siendo de modesta importancia y la cooperación en defensa extremadamente reducida, tanto por los compromisos profundos que tiene el país con EE. UU. como por la continuidad de su interés por el intercambio con los países OTAN. Hay poca expectativa de Colombia hacia Rusia, pero las ambivalencias del actual Gobierno y su débil concepción estratégica de la geopolítica podrían elevar el riesgo de la interferencia de esa gran potencia en el país y en sus relaciones bilaterales, con claras señales que ya se han discutido y evidenciado durante el mandato de Iván Duque.

Frente a Alemania, la agenda durante el gobierno Duque estuvo centrada en asuntos como el fortalecimiento de acciones bilaterales en materia de cooperación técnica y financiera, tecnología, ciencia, energías renovables y apertura a proyectos en nuevas áreas de trabajo como economía naranja, desarrollo sostenible y medio ambiente, inclusión y empoderamiento a la mujer. Gustavo Petro ha dado muestras de priorizar la búsqueda de apoyo a la construcción de posconflicto y paz en Colombia, tema de centralidad para los alemanes.

El Gobierno alemán, desde su perspectiva, ha manifestado total disposición, además de ofrecerse a respaldar las reformas a favor de la salud, la seguridad y la equidad de los colombianos. Adicionalmente, ambos países han abierto espacios de diálogo en torno a la transición de energías verdes en Colombia, un tema en el que Alemania desde siempre ha demostrado experticia. No obstante, perduran importantes interrogantes para una relación binacional más sólida, tales como la presión de Colombia por la descarbonización en el mundo mientras Alemania enfrenta una crisis energética y apela a la reapertura del sector del carbón, las incertidumbres en Alemania y Europa que genera la narrativa de cambio de enfoque antidrogas cuando no están dispuestas a regular el consumo de cocaína y heroína, las dudas que deja la insistencia en confeccionar una 'política exterior feminista' ante los compromisos que ya existen en materia de género con Naciones Unidas, y finalmente, la realidad económica adversa a una chequera alemana o europea muy generosa para financiar los proyectos de desarrollo y paz en el país.



Recomendaciones

- 
- Al Gobierno nacional, en cabeza del presidente Gustavo Petro: si bien la ley de la paz total y el proyecto de ley de sometimiento tienen intereses altruistas derivados de la campaña de gobierno, debe garantizar que, por un lado, las negociaciones políticas que se abordan desde la denominada paz total cumplan con todos los estándares de reparación integral para las víctimas con ocasión del conflicto armado y, sobre todo, las víctimas de los grupos multicrimen. Además, procurar avanzar en la institucionalización de nuevas estrategias de reparación que suplan los vacíos o deudas con las víctimas de Colombia, por ejemplo, en lo respectivo al incremento progresivo de las asignaciones presupuestales que se han destinado para la implementación de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras pues, ciertamente, por falta de financiación, no se han cumplido los compromisos de indemnización de cara a la masa total de víctimas. Por otro lado, frente a la ley de sometimiento, es menester vincular a las víctimas de los grupos denominados 'multicrimen' en los procesos de sometimiento, con un robusto componente de reparación integral o con otra estrategia jurídica que permita a tales víctimas asumir un rol dinámico y de defensa activa de sus derechos. Igualmente, acompañar con procesos pedagógicos de base la socialización de las disposiciones derivadas del proyecto de ley de sometimiento para toda la sociedad en su conjunto,

en aras de incrementar la legitimidad de esos procesos y, consecuentemente, para que la sociedad civil pueda ejercer el control social y la respectiva veeduría.

- Al Ministerio del Interior se le recomienda que, además de fungir de forma más activa y propositiva como entidad coordinadora sobre los proyectos legislativos de interés gubernamental, se asegure que toda iniciativa legislativa y todo proyecto de regulación legislativa partan del reconocimiento y de la centralidad de los derechos de las víctimas. Esto implica que, en ningún caso, ni siquiera de tipo excepcional, se vaya a concertar alguna disposición que menoscabe o flexibilice los estándares de reparación integrales instituidos por la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras); es decir, no debe vincularse o proyectarse alguna disposición de tipo regresiva o que limite los estándares ya institucionalizados en Colombia para la reparación integral y efectiva de víctimas del conflicto armado.
- Al sistema de verificación de la ONU en Colombia: fortalecer los procesos de seguimiento y veeduría con miras a gestionar los vacíos normativos o los escenarios problemáticos que puedan acarrear las nuevas iniciativas derivadas de la ley de paz total. Asimismo, trabajar y acompañar de cerca las iniciativas gubernamentales con miras a corregir las eventuales disposiciones normativas de tipo regresivo o que condicionarían los derechos de las víctimas tanto de los grupos armados al margen de la ley como de todos los grupos delincuenciales o multicitrimen. En esa línea, además de hacerle seguimiento, procurar determinar estrategias de presión colectiva para que la apertura de nuevos procesos de negociación o de sometimiento no desvirtúen la excepcionalidad derivada de los estándares internacionales para la justicia transicional. Igualmente, hacer seguimiento y verificar que todas las negociaciones políticas sean contrastadas con el Estatuto de Roma y con todas las disposiciones que se derivan del Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos en cuanto a la justicia, a la verdad, a las garantías de no repetición y a la reparación integral.

- Al gobierno de Gustavo Petro, encabezado por el Ministerio de Relaciones Exteriores: debe confeccionar y publicar cuanto antes un documento estratégico con los lineamientos que tendrá su política exterior, en el que identifique con precisión sus prioridades temáticas y geográficas, los medios y modos con los que se pretende alcanzar los objetivos externos y un diagnóstico de oportunidades, restricciones, riesgos y amenazas multidimensionales que plantean para el país, el sistema internacional y sus distintos niveles, regiones, tendencias y jugadores principales.

Así como se han buscado los diálogos territoriales para confeccionar lo que será el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, el Ministerio de Relaciones Exteriores debería liderar iniciativas en las regiones de Colombia, entre sectores de la sociedad civil, y en el dialogo interinstitucional del Estado colombiano, para confeccionar algunos objetivos y temas de la agenda externa, descentralizando aquellas áreas que exigen una mirada multinivel, pero preservando una matriz de intereses nacionales concisa, consensuada, suficientemente representativa pero con líneas definidas de responsabilidad en materia de formulación, implementación y evaluación, en consonancia con las capacidades materiales e intangibles del país y su posición en la jerarquía internacional de potencias. Esto es fundamental, por ejemplo, en cuanto a los proyectos para la AP, donde la región y los departamentos de la cuenca colombiana rara vez tienen incidencia o siquiera conocimiento al respecto. Es indispensable conectar la política de los océanos, la política comercial, la política de seguridad y defensa, la política ambiental y la política exterior con las realidades diferenciadas de los territorios, sus ciudades y poblaciones en materia de desarrollo, conectividad e inserción internacional.

Así mismo, es menester continuar con la tarea de fortalecer institucionalmente al Ministerio de Relaciones Exteriores. De un lado, el aumento del número de funcionarios de carrera debe ser una prioridad, pues así se puede sostener la pirámide jerárquica que compone este tipo de organizaciones. Además, esto

cierra espacios para el nombramiento de funcionarios provisionales, quienes generalmente provienen de arreglos políticos que no corresponden con los intereses de Colombia en el sistema internacional. De otro lado, en un ejercicio de práctica de la noción de cambio, el propio presidente Petro, en el marco de sus facultades constitucionales, podría liderar un proyecto de iniciativa legislativa que modifique la relación Ejecutivo-Legislativo en materia de nombramientos en la planta externa del Ministerio. Este proyecto deberá generar incentivos para el nombramiento de personas idóneas en estos cargos. Con estas dos recomendaciones, el presidente Petro podría, sin perder mucho poder en esta materia, 'despresidencializar' o '*congresionalizar*' parte de la política exterior colombiana.

- Presidencia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y Ministerio de Defensa: deberían analizar con sumo cuidado la información de inteligencia que existe al respecto de Venezuela en relación con las potencias extrarregionales que allí tienen intereses no solamente económicos sino evidentemente geopolíticos, particularmente Rusia e Irán, además de evaluar la profundidad de los vínculos entre funcionarios del Estado venezolano de todo nivel y los grupos ilegales colombianos. Debería replantearse tanto la reintegración de ese país a la CAN, o al menos no sin exigirle antes firmar instrumentos bilaterales precisos en materia de seguridad jurídica para empresarios, inversionistas y migrantes colombianos, así como evitar su participación como país garante de los diálogos con ELN y/o disidencias de las FARC, optando por darle un papel menos estratégico e influyente sobre Colombia, como el de acompañante, tal como lo había delimitado en su momento Juan Manuel Santos.
- Presidencia y ministerios de Defensa, Justicia, Interior, Ambiente y Salud: deberían confeccionar y publicar con total certeza y transparencia lo que será la política interior y exterior antidroga. Los aliados de Colombia necesitan conocer con precisión cuáles serán los cambios y continuidades del enfoque y no solamente escuchar los discursos críticos en foros internacionales.

El nuevo modelo debería ser integral, no solo social, gradual y flexible, no ideologizado o radical, e incorporar, aparte de las narrativas de la coalición de gobierno, las inquietudes y capacidades tanto de la Fuerza Pública como de los gobiernos de los países consumidores. No debería ignorar la red de regímenes y compromisos internacionales en la materia que Colombia ha firmado y ratificado ni la dimensión de la seguridad internacional, particularmente porque organizaciones de crimen organizado transnacional, como las mexicanas, brasileñas y venezolanas, hoy tienden a encabezar las cadenas ilegales en el hemisferio y algunos de sus miembros están operando en los territorios de Colombia y otros países cultivadores y productores, lo que desbordaría el impacto positivo de los procesos de paz y acogimiento y de sustitución alternativa puramente locales.

- El Gobierno colombiano, encabezado por Presidencia y ministerios de Comercio, Industria y Turismo y Relaciones Exteriores: debería trazar y explicar detalladamente cuáles serán los programas, planes y mecanismos para fortalecer las arquitecturas tanto de la CAN como de la AP, además de señalar cuáles serán las medidas prioritarias para avanzar en las etapas requeridas para lograr el mercado interior andino y entre miembros de la Alianza, generar complementariedades transnacionales entre sectores productivos y construir una oferta exportadora mancomunada. Antes de hablar de lanzar monedas regionales o de nuevas iniciativas regionales contra el cambio climático o hacia la transición energética, es imperativo definir una plataforma económica sólida y vinculada con planes para el desarrollo de conectividad física de gran envergadura entre países.
- El Gobierno colombiano no debería ignorar los cambios en el péndulo político en los EE. UU. y que suelen frenar o alterar las iniciativas de cooperación bilateral en todas las dimensiones, así como procurar un diálogo fluido y constante con líderes claves de ambos partidos y examinar los efectos de las tensiones entre Casa Blanca y Congreso, especialmente con un EE. UU. dividido y polarizado. No servirá contar simplemente con el espaldarazo de sectores progresistas demócratas y que hoy sintonizan con el


gobierno del Pacto Histórico. Colombia necesita avanzar hacia relaciones bilaterales menos dependientes y más simétricas con la superpotencia, pero no cayendo en las fracturas entre demócratas y republicanos ni en el discurso polarizante de Sur versus Norte global de los gobiernos neopopulistas latinoamericanos, y menos aún, sacrificando los beneficios de las relaciones estratégicas históricas por inciertos beneficios emancipatorios o antihegemónicos.

- Presidencia y ministerios de Comercio, Industria y Turismo y Relaciones Exteriores: necesitan delinear una estrategia sólida, prudente y equilibrada hacia China, que permita ir reduciendo el agudo déficit comercial, potenciando el acceso de nuevos productos a ese gran mercado, ojalá de mayor valor agregado, y sin caer en la trampa de la dependencia estructural extremadamente asimétrica por las vías de la concentración comercial y el endeudamiento en los que han caído otros países del vecindario, como Venezuela, Argentina, Ecuador y el propio Brasil. Sería deseable poder negociar un acuerdo comercial CAN-China o AP-China, o por lo menos bilateral, para definir reglas y estándares básicos, bajo reglas de OMC, con el fin de reducir fenómenos como el contrabando, el *dumping* y otras situaciones de competencia desleal en detrimento de los sectores industriales nacionales, algo que no podrá resolver el proteccionismo ni la intermitencia de los aranceles fluctuantes según cada gobierno de turno. En materia de inversión, vale la pena seguir aprovechando, bajo esquemas de licitación por competencia abierta, la experiencia y envergadura de China y sus empresas en proyectos de infraestructura de gran calado, pero teniendo precaución con las inversiones de ese país en tecnologías muy sensibles para la seguridad y con las condiciones de inversión y proyectos públicos que operan por debajo o contra los estándares de los países OCDE, con los cuales Colombia hoy se identifica en materia de gestión pública.
- A toda la rama Ejecutiva: la tarea de consolidar la presencia internacional del país pasa por cuidar y alimentar sus capacidades materiales e ideacionales. Si bien nuevas fuentes de poder

podrán ser cultivadas para que rindan frutos en unos años, hoy Colombia tiene ganado un espacio regional particular. Ese espacio le ha permitido incidir en procesos como la creación de la AP o de UNASUR. Este rol ha conjugado el discurso con la acción y ha trascendido los periodos presidenciales, aun cuando se ha cambiado de acento en la política exterior. Por ello, aunque estas nuevas fuentes de poder pueden ser promisorias en lo discursivo, es necesario un análisis juicioso de las acciones que las respaldan y las implicaciones que pueden tener tanto en lo doméstico como en las relaciones con los demás actores del sistema internacional.



Referencias



Abad, H. (29 de abril de 2023). Las orejas del lobo. *El Espectador*.
<https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/hector-abad-facioline/las-orejas-del-lobo/>

Acharya, A. (2007). The Emerging Regional Architecture of World Politics. *World Politics*, 59(4), 629-652.

AFP (23 de enero de 2023). El acuerdo comercial con México está en un "punto muerto", dice Lasso. *France24*. <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20230123-el-acuerdo-comercial-con-m%C3%A9xico-est%C3%A1-en-un-punto-muerto-dice-lasso>

Aggestam, L. (1999). *Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy*. ARENA Working Papers WP 99/8, University of Oslo. http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/workingpapers1999/99_08.xml

Ahram, A. I. (2011). The Theory and Method of Comparative Area Studies. *Qualitative Research*, 11(1), 69-90.

Alianza del Pacífico (6 de junio de 2012). *Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/alianza-del-pacifico/acuerdo_marco_alianza_del_pacifico_06_jun_2012_mejorado.pdf

- Allison, G. (1988). *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: GEL.
- Altman, D. (2011). *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ardila, M. (2011). Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia. En D. Cardona (ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 91-121). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia, Fescol.
- Ardila, N. (18 de enero de 2023). Mindefensa dice que no hay territorios vedados para fuerzas armadas en el cese. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/meta-comision-de-derechos-humanos-busca-liberar-a-30-militares-retenidos-734521>
- Arditi, B. (2004). El populismo como espectro de la democracia: una respuesta a Canovan. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (191), 86-99.
- Ávila Jiménez, C. (8 de febrero de 2023). Claudia López arremete contra Reyes: '¿Concretando el chantaje, ministro?' *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/bogota/claudia-lopez-arremete-contraministransporte-concretando-el-chantaje-740425>
- Ávila Jiménez, C. (15 de febrero de 2023). Fiscalía acusa a Temístocles Ortega por irregularidades en millonario contrato. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/fiscalia-acusa-a-temistocles-ortega-por-irregularidades-en-contrato-742263>
- Ávila, C. (5 de mayo de 2023). El duro mensaje de Gustavo Petro sobre el fiscal Barbosa: 'yo soy el jefe de él. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/gustavo-petro-al-fiscal-barbosa-yo-soy-el-jefe-de-el-765555>
- Bajonero, G. (26 de abril de 2023). Gustavo Petro: ¿qué el gobierno de emergencia que propuso el presidente? *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/gustavo-petro-de-que-trata-el-gobierno-de-emergencia-del-que-habla-762787>
- Ballén, R. (2010). *La pequeña política de Uribe y sus simulaciones*. Bogotá: Temis.

- Banco Mundial (2023). *Data*. <https://data.worldbank.org/>
- Barnett, M. y Duvall, R. (2005). Power in International Politics. *International Organization*, 59(1), 39-75.
- Barrios, H. (1999). *Die Aussenpolitik junger Demokratien in Sudamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Barros, P. S. y Gonçalves, J. de S. B. (2021). Crisis in South American Regionalism and Brazilian Protagonism in UNASUR, the Lima Group and PROSUR. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64(2: e009), 1-19.
- Bas, D. (18 de enero de 2022). La reunión virtual en que los “primera línea” de Chile y Colombia compartieron tácticas de agitación. *El Libero*. <https://ellibero.cl/actualidad/la-reunion-virtual-en-que-los-primera-linea-de-chile-y-colombia-compartieron-tacticas-de-agitacion/>
- BC Noticias (8 de agosto de 2023). “Ya es hora de dejar atrás los bloques, los grupos y las diferencias ideológicas, para trabajar juntos” Petro. <https://www.bcnoticias.com.co/ya-es-hora-de-dejar-atras-los-bloques-los-grupos-y-las-diferencias-ideologicas-para-trabajar-juntos-petro/>
- Bernal Marín, I. (27 de septiembre de 2021). Gobierno de Estados Unidos presenta ‘Build Back Better for the World’ en Colombia. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/gobierno-de-eeuu-lanza-built-back-better-for-the-world-en-colombia-3238631>
- Biddle, B. J. (1986). Recent Developments in Role Theory. *Annual Review of Sociology*, (12), 67-92.
- Borda, S. (2011). Política Exterior y Derechos Humanos en Colombia: un manual para la contención de la presión internacional. En N. Ziccardi y A. Velasco (eds.), *Derechos humanos en política exterior: seis casos latinoamericanos* (pp. 123-160). Ed. Porrúa-ITAM. Consultado el 18 de junio de 2023 en: <http://www.prof.uniandes.edu.co/~sborda/publicaciones/DDHHpolext.pdf>

- Borda, S. (2012). *La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe: búsqueda de legitimidad política y capacidad militar*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Brun, E.; Heras, C. y Montiel, J. (2022). ¿Y América Latina? Una propuesta analítica sobre populismo y política exterior. *Revista de Ciencia Política*, 42(1), 81-103.
- Brunnstrom, D. y Sherwood, D. (1 de noviembre de 2019). EEUU advierte de la actividad de “trolls” rusos avivando el conflicto en Chile. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/chile-protestas-eeuu-idESKBN1XB3DK>
- Burbano de Lara, F. (1998). *El fantasma del populismo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Buzan, B. (2012). How Regions Were Made, and the Legacies for World Politics: An English School Reconnaissance. En T. V. Paul (ed.), *International Relations Theory and Regional Transformation* (pp. 22-46). Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B. y Weaver, O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Caballero, C. (27 de enero de 2023). Petro: plata y populismo. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/carlos-caballero-argaez/petro-plata-y-populismo-columna-de-carlos-caballero-argaez-737389>
- Calvás, J. P. (29 de enero de 2023). Son Gobierno, no dioses. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2023-01-30/son-gobierno-no-dioses.html>
- Cambio (14 de septiembre de 2022). ¿De dónde sacará Gustavo Petro los 500.000 pesos mensuales para los ancianos? <https://cambiocolombia.com/articulo/economia/de-donde-sacara-gustavo-petro-los-500000-pesos-mensuales-para-los-ancianos>

- Cambio (12 de enero de 2023). *Gustavo Petro versus Iván Duque: ¿qué tanto han cambiado los nombramientos diplomáticos?* <https://cambiocolombia.com/pais/gustavo-petro-versus-ivan-duque-que-tanto-han-cambiado-los-nombramientos-diplomaticos>
- Cambio (5 de febrero de 2023). *Petro y el riesgo de gastar a manos llenas*. <https://cambiocolombia.com/economia/petro-y-el-riesgo-de-gastar-manos-llenas>
- Cambio (5 de mayo de 2023). *“Soy el jefe de Estado, por tanto el jefe del fiscal Barbosa”*. <https://cambiocolombia.com/poder/petro-soy-el-jefe-de-estado-por-tanto-el-jefe-del-fiscal-barbosa>
- CAN (8 de junio de 2007). *Decisión 667. Marco general para las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea*. <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec667s.pdf>
- Canal Institucional (27 de octubre de 2022). *Colombia y México llegaron a acuerdos, tras denuncias de viajeros*. <https://www.canalinstitucional.tv/noticias/acuerdos-colombia-mexico-inadmission-colombianos>
- Cancillería (15 de noviembre de 2018). *Presidente Iván Duque posesionó a Hans Peter Knudsen como nuevo Embajador de Colombia en Alemania*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/presidente-ivan-duque-posesiono-hans-peter-knudsen-nuevo-embajador-colombia-alemania>
- Cancillería (2019). *Plan Estratégico Institucional 2019-2022*. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/plan_estrategico_institucional_2019-2022_2.pdf
- Cancillería (20 de octubre de 2021). *Colombia y Brasil firman siete acuerdos de cooperación en la visita oficial del presidente Duque*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-brasil-firman-siete-acuerdos-cooperacion-visita-oficial-presidente-duque>
- Cancillería (11 de marzo de 2022). *En reunión del presidente Duque con Joe Biden surge la Alianza Colombia, el nuevo escenario para*

- fortalecer las relaciones entre Colombia y Estados Unidos.* <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/reunion-presidente-duque-joe-biden-surge-alianza-colombia-nuevo-escenario-fortalecer>
- Cancillería (3 de octubre de 2022). *Colombia y Chile suscriben Memorando de Entendimiento para la creación de la Comisión Binacional con el propósito de resaltar la relación histórica de amistad.* <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-chile-suscriben-memorando-entendimiento-creacion-comision-binacional>
- Cancillería (18 de enero de 2023). *Presidente Petro anunció el primer Centro de Innovación Regional para Jóvenes de la Alianza del Pacífico.* <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/presidente-petro-anuncio-primer-centro-innovacion-regional-jovenes-alianza-pacifico>
- Cancillería (31 de enero de 2023). *Presidente Petro invita a Ecuador a unir esfuerzos en la protección de la Amazonía y la construcción de las energías limpias para la conexión de las Américas.* <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/presidente-petro-invita-ecuador-unir-esfuerzos-proteccion-amazonia-construccion>
- Cancillería (s.f.). *Comunidad Andina (CAN).* <https://www.cancilleria.gov.co/international/regional/can>
- Cantir, C. y Kaarbo, J. (2012). Contested Roles and Domestic Politics: Reflections on Role Theory in Foreign Policy Analysis and IR Theory. *Foreign Policy Analysis*, 8(1), 5-24.
- Cantir, C. y Kaarbo, J. (2016). Unpacking Ego in Role Theory: Vertical and Horizontal Role Contestation. En C. Cantir y J. Kaarbo (eds.), *Domestic Role Contestation, Foreign Policy, and International Relations* (pp. 1-22). Nueva York: Routledge.
- Caracol (30 de enero de 2023). *Disidencias de las FARC se pasearon por las calles de San Calixto, Norte de Santander.* <https://noticias.caracoltv.com/colombia/disidencias-de-las-farc-se-pasearon-por-las-calles-de-san-calixto-norte-de-santander-rg10>

- Caracol (31 de enero de 2023). *Disidencias de las FARC construyeron un semillero de coca en medio de una población*. <https://noticias.caracoltv.com/colombia/disidencias-de-las-farc-construyeron-un-semillero-de-coca-en-medio-de-una-poblacion-rg10>
- Cárdenas, C. (2014). La reelección presidencial en Latinoamérica: un avance en el caudillismo y un retroceso en la democracia. *Derecho y Realidad*, (24), 123-136.
- Cardona, D. (2005). Los instrumentos de inserción internacional y la política exterior: hacia una diplomacia integral. En M. L. Ardila, D. Cardona y S. Ramírez (eds.), *Colombia y su política exterior en el siglo XXI* (pp. 353-388). Bogotá: Fondo Editorial CEREC.
- Cardoso, E. y Helwege, A. (1991). El populismo, el despilfarro y la redistribución. En R. Dornbusch y S. Edwards (comps.), *Macroeconomía del populismo en América Latina* (pp. 58-87). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Carvajal, A. (18 de enero de 2021). La preocupante injerencia de Rusia en las elecciones colombianas de 2022. *Semana*. <https://www.semana.com/economia/opinion/articulo/la-preocupante-injerencia-de-rusia-en-las-elecciones-colombianas-de-2022/202224/>
- Carvajal, L. y Pardo, R. (2002). La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz. En M. L. Ardila, D. Cardona y A. B. Tickner (eds.), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana* (pp. 181-236). Bogotá: FESCOL.
- Castrillón-Kerrigan, D. (12 de octubre de 2022). Sobre el futuro de las relaciones Colombia-China: Q&A con David Castrillón-Kerrigan. *The Dialogue*. <https://www.thedialogue.org/analysis/sobre-el-futuro-de-las-relaciones-colombia-china-qa-con-david-castrillon-kerrigan/?lang=es>
- Castrillón-Kerrigan, D. (20 de febrero de 2023). Rastreador de embajadores y embajadoras de Colombia en el extranjero. *Diplomacia Abierta*. <https://diplomaciaabierta.substack.com/p/rastreador-de-embajadores-y-embajadoras>

- CEPAL (15 de junio de 2011). *Ban Ki-moon destaca contribución de países sudamericanos a temas clave de la agenda global*. <https://www.cepal.org/fr/node/9459>
- Chacón, P. (3 de febrero de 2023). En Colombia no se están erradicando cultivos ilícitos, confirmó la Policía antinarcóticos. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2023/02/03/en-colombia-no-se-estan-erradicando-cultivos-ilicitos-confirmando-la-policia-antinarcoticos/>
- Chen, I. T. (2020). China's Status Deficit and the Debut of the Asian Infrastructure Investment Bank. *The Pacific Review*, 33(5), 697-727.
- Chillitupa, R. (31 de enero de 2023). Futuro incierto de la Alianza del Pacífico por conflictos diplomáticos de los países integrantes con Perú. *Infobae*. <https://www.infobae.com/peru/2023/01/31/alianza-del-pacifico-que-pasara-con-esta-integracion-regional-en-medio-del-conflicto-diplomatico-que-los-paises-mantienen-con-peru/>
- Cline, K.; Rhamey Jr., J. P.; Henshaw, A.; Sedziaka, A.; Tandon, A. y Volgy, T. J. (2011). Identifying Regional Powers and Their Status. En T. J. Volgy, R. Corbetta, K. A. Grant y R. G. Baird (eds.), *Major Powers and the Quest for Status in International Politics. Global and Regional Perspectives* (pp. 133-157). Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Coljuristas (25 de septiembre de 2019). *Gobierno Duque finge la paz, reinventa la guerra y retrocede en derechos humanos: Plataformas de DDHH*. <https://www.coljuristas.org/nuestro-quehacer/item.php?id=256>
- Colprensa (26 de septiembre de 2022). Los planes comerciales que se vendrían con la reapertura de la frontera con Venezuela. *El País*. <https://www.elpais.com.co/politica/los-planes-comerciales-que-se-vendrian-con-la-reapertura-de-la-frontera-con-venezuela.html>
- Colprensa (24 de enero de 2023). "¿Por qué presidentes elegidos popularmente tienen que estar presos?": Petro defiende en la Celac a Castillo. *El País*. <https://www.elpais.com.co/politica/>

[por-que-presidentes-elegidos-popularmente-tienen-que-estar-presos-petro-defiende-en-la-celac-a-castillo.html](#)

Colprensa (14 de febrero de 2023). Reformas laboral y pensional: los próximos objetivos de Gustavo Petro. *Cambio*. <https://cambiocolombia.com/poder/reformas-laboral-y-pensional-los-proximos-objetivos-en-el-discurso-de-gustavo-petro?>

Comisión de la Verdad (2022). *Informe Final "Hay Futuro si hay Verdad"*. <https://www.comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones-1>

Coral, J. I. (2021). Las relaciones internacionales entre Colombia y Alemania: más allá de la cooperación en el posconflicto. En E. Pastrana y S. Reith (eds.), *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros dos años* (pp. 451-475). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2021/05/IVAN-DUQUE-ID-CRIES-WEB-03-Marzo-2021.pdf>

Coronel, D. (23 de septiembre de 2022). Puntos clave del proyecto de ley de sometimiento de disidencias y bandas criminales. *W radio*. <https://www.wradio.com.co/2022/09/23/puntos-clave-del-proyecto-de-ley-de-sometimiento-de-disidencias-y-bandas-criminales/>

Corrales, J. (2009). Using Social Power to Balance Soft Power: Venezuela's Foreign Policy. *The Washington Quarterly*, 32(4), 97-114.

Correlates of War. (7 de septiembre de 2022). *COW country codes*. <https://correlatesofwar.org/data-sets/cow-country-codes/>

Corte Constitucional (2002). *Sentencia C-578/02*. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-578-02.htm>

Corte Constitucional (2014). *Sentencia C-577/14*. M. P. Martha Victoria Sánchez Méndez. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-577-14.htm>

Corte Constitucional (2013). *Sentencia C-579/13*. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-579-13.htm>

Corte Constitucional (2016). *Sentencia C-699/16*. M. P. María Victoria Calle Correa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-699-16.htm>

Corte Constitucional (2018a). *Sentencia C-007/18*. M. P. Diana Fajardo. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-007-18.htm>

Corte Constitucional (2018b). *Sentencia C-080/18*. M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/c-080-18.htm>

Corte Constitucional (2021). *Auto 132/21. Expedientes acumulados: declaración estado de cosas inconstitucionales para excombatientes y otros*. M. P. Cristina Pardo Schlesinger. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2021/A132-21.htm>

Cueto, J. C. (25 de mayo de 2021). Perú: cómo es el Vraem, el “valle de la droga” en el que ocurrió la masacre de 16 personas atribuida a Sendero Luminoso. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57240760>

DatosMacro (s.f.). *Bolivia - homicidios intencionados*. <https://datosmacro.expansion.com/demografia/homicidios/bolivia>

De la Calle, H. (21 de octubre de 2022). El enemigo interno. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/humberto-de-la-calle/el-enemigo-interno/>

De la Calle, H. (15 de noviembre de 2022). 100 días: Petro mira las estrellas pero descuida el horizonte de tormenta. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/11/15/100-dias-petro-mira-a-las-estrellas-pero-descuida-el-horizonte-de-tormenta/>

De la Torre, C. (2005). *Álvaro Uribe o el neopopulismo en Colombia*. Medellín: La Carreta.

Dejusticia (2 de marzo de 2019). *Una objeción presidencial a la Ley Estatutaria de la JEP sería inconveniente para las víctimas*. <https://www.dejusticia.org/una-objecion-presidencial-a-la-ley-estatutaria-de-la-jep-seria-inconveniente-para-las-victimas/>

- Departamento Nacional de Planeación (2023). *Colombia, Potencia Mundial de la Vida*. Bogotá.
- Destradi, S. (2010). Regional Powers and their Strategies: Empire, Hegemony, and Leadership. *Review of International Studies*, 36(4), 903-930.
- Deutsche Welle (2 de junio de 2022). *Colombia y EE.UU. celebran 200 años de relaciones*. <https://www.dw.com/es/colombia-y-eeuu-celebran-200-a%C3%B1os-de-relaciones/a-62019215>
- Deutsche Welle (9 de febrero de 2023). *Estados Unidos dice que globo chino "claramente" tenía equipo para espiar*. <https://www.dw.com/es/estados-unidos-dice-que-globo-chino-claramente-ten%C3%ADa-equipo-para-espiar/a-64661718>
- Diario Las Américas (17 de octubre de 2022). *Reconexión aérea entre Colombia y Venezuela sigue sin fecha*. <https://www.diariolasamericas.com/america-latina/reconexion-aerea-colombia-y-venezuela-sigue-fecha-n4258755>
- Dießelmann, A-L. y Hetzer, A. (2016). La representación de la política exterior del Gobierno Santos y su repercusión en el discurso mediático-político en Europa y Colombia. *Revista Papel Político*, 21(1), 197-223. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/18195>
- Di Tella, T. (1965). Populismo y reforma en América Latina. *Desarrollo Económico*, 4(16), 391-425.
- Dornbusch, R. y Edwards, S. (1992). *Macroeconomía del populismo en la América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Drekonja, G. (1982). *Colombia. Política exterior*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Dugas J. C. (2003). The Emergence of Neopopulism in Colombia? The Case of Álvaro Uribe. *Third World Quarterly*, 24(6), 1117-1136.
- Duque, J. (2007). El liderazgo en los procesos políticos. En H. Arévalo (comp.), *Liderazgo y procesos políticos* (pp. 61-87). Cali: Poemia.
- Ebert, H. y Flemes, D. (2018). Regional Leadership and Contestation: Strategic Reactions to the Rise of the BRICS. En H. Ebert y D.

- Flemes (eds.), *Regional Powers and Contested Leadership* (pp. 1-59). Cham, Suiza: Palgrave MacMillan.
- Echeverría, J. (2007). La democracia difícil: neopopulismo y antipolítica en Ecuador. *Iconos*, (27), 27-35.
- Edelman, M. (1976). *Politik as Ritual*. Fráncfort y Nueva York: Campus.
- EFE (5 de junio de 2007). Álvaro Uribe dice que liberó al líder de las FARC Rodrigo Granda a petición de Sarkozy. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/elmundo/2007/06/05/internacional/1181023575.html>
- Efrat, A. (2010). Toward Internationally Regulated Goods: Controlling the Trade in Small Arms and Light Weapons. *International Organization*, 64(1), 97-131.
- El Colombiano (7 de agosto de 2022). *Petro da su primera orden como presidente: llevar a la posesión la espada de Bolívar que Duque impidió*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/el-presidente-gustavo-petro-ordeno-llevar-la-espada-de-bolivar-a-la-posesion-PJ18337954>
- El Colombiano (4 de octubre de 2022). *¿En qué temas se distanciaron Blinken y Petro tras reunión en la Casa de Nariño?* <https://www.elcolombiano.com/colombia/gustavo-petro-y-antony-blinken-se-distanciaron-en-extradicion-estatuto-de-proteccion-a-migrantes-e-inclusion-de-cuba-en-lista-terrorista-BJ18777776>
- El Colombiano (13 de enero de 2023). *Rusia salió en defensa de Petro: dice que ha hecho más por la paz en 6 meses que Duque en 4 años*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/rusia-respalda-a-gustavo-petro-en-paz-y-critica-a-ivan-duque-OC19829502>
- El Colombiano (25 de enero de 2023). *“¿Por qué me tengo que callar?": Petro arremete contra gobierno de Boluarte en Perú*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/petro-responde-a-peru-nota-diplomatica-por-criticas-a-boluarte-AE20178932>
- El Diario (1 de mayo de 2019). *Guaidó reconoce que los apoyos militares a su levantamiento "no fueron suficientes"*. https://www.eldiario.es/internacional/intento-golpe-militar-venezuela_6_1569653_1014755.html

- El Español (9 de agosto de 2017). *Juan Manuel Santos: "Lo que ocurre en Venezuela se llama dictadura"*. https://www.elespanol.com/mundo/america/20170809/237726757_0.html
- El Espectador (23 de mayo de 2008). *Colombia no participa en el Consejo de Defensa Suramericano*. <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-colombia-no-participa-el-consejo-de-defensa-suramericano>
- El Espectador (21 de mayo de 2021). *Victoria para las víctimas: Corte Constitucional revive las curules de paz en el legislativo*. <https://www.elespectador.com/judicial/victoria-para-las-victimas-corte-constitucional-revive-las-curules-de-paz-en-el-legislativo/>
- El Espectador (17 de febrero de 2022). *¿En qué beneficiaría a Colombia ser declarado aliado extra de la OTAN?* <https://www.elespectador.com/mundo/america/en-que-beneficiaria-a-colombia-ser-declarado-aliado-extra-de-la-otan-noticias-hoy/>
- El Espectador (13 de abril de 2022). *La disonancia de Colombia ante la ONU. Editorial*. <https://www.elespectador.com/opinion/editorial/la-disonancia-de-colombia-ante-la-onu/>
- El Espectador (16 de agosto de 2022). *¿Por qué Colombia se ausentó en la votación contra Nicaragua en la OEA?* <https://www.elespectador.com/mundo/america/por-que-colombia-se-ausento-en-la-votacion-contra-nicaragua-en-la-oea-noticias-hoy/>
- El Espectador (22 de septiembre de 2022). *No hay "invasiones buenas y malas": Petro se une a AMLO en buscar paz en Ucrania*. <https://www.elespectador.com/mundo/america/no-hay-invasiones-buenas-y-malas-petro-se-une-a-amlo-en-buscar-paz-en-ucrania-noticias-hoy/>
- El Espectador (12 de octubre de 2022). *Consejo de Seguridad de la ONU respalda la "Paz Total" de Gustavo Petro*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/acuerdo-de-paz-informe-mision-de-verificacion-ante-consejo-de-seguridad-de-la-onu-octubre-2022-gustavo-petro/>

El Espectador (2 de diciembre de 2022). *Hijo de Roy Barreras fue nombrado representante de Colombia ante el BID*. <https://www.elespectador.com/politica/hijo-de-roy-barreras-fue-nombrado-representante-de-colombia-ante-el-banco-interamericano-de-desarrollo/>

El Espectador (9 de enero de 2023). *Integración regional y transición energética: claves de la reunión Petro - Boric*. <https://www.elespectador.com/politica/integracion-regional-y-transicion-energetica-claves-de-la-reunion-petro-boric-en-chile/>

El Espectador (6 de febrero de 2023). *Petro firmó carta que pide alto al fuego y negociación en guerra en Ucrania*. <https://www.elespectador.com/politica/petro-firmo-carta-que-pide-alto-al-fuego-y-negociacion-en-guerra-en-ucrania/>

El Espectador (6 de marzo de 2023). En este caso, la peor defensa es el ataque. *Editorial*. <https://www.elespectador.com/opinion/editorial/en-este-caso-la-peor-defensa-es-el-ataque/>

El Espectador (8 de marzo de 2023). *Bonos pensionales a las mujeres por cada hijo que tengan, propone Mintrabajo*. <https://www.elespectador.com/economia/bonos-pensionales-a-las-mujeres-por-cada-hijo-que-tengan-propone-mintrabajo/>

El Heraldó (12 de mayo de 2022). *“Existe una amenaza de interferencia extranjera en las elecciones”*. <https://www.elheraldo.co/colombia/entrevista-philip-s-goldberg-embajador-advier-te-una-amenaza-extranjera-en-elecciones-en>

El Nuevo Siglo (8 de junio de 2013). *Santos ofrece ayudar a paz del Medio Oriente*. <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/6-2013-santos-ofrece-ayudar-a-paz-del-medio-oriente>

El Nuevo Siglo (9 de septiembre de 2022). *Colombia ahora sí condenará violaciones a DD.HH en Nicaragua*. <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/09-09-2022-colombia-no-esta-con-daniel-ortega-canciller-leyva-sobre-nicaragua>

- El Nuevo Siglo (4 de octubre de 2022). *¿Votará Colombia para condenar a Venezuela y Nicaragua en OEA?* <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-03-2022-votara-colombia-para-condenar-venezuela-y-nicaragua-en-oea>
- El Nuevo Siglo (8 de febrero de 2023). *Plan de Desarrollo: polémica por facultades extraordinarias a Petro*. <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/02-06-2023-polemica-por-alud-de-facultades-extraordinarias-petro-en-plan-de-desarrollo>
- El País (31 de agosto de 2015). *Este es el discurso del presidente Juan Manuel Santos sobre la crisis entre Colombia y Venezuela*. <https://www.elpais.com.co/colombia/este-es-el-discurso-del-presidente-juan-manuel-santos-sobre-la-crisis-entre-y-venezuela.html>
- El País (23 de junio de 2022). *Putin espera que Petro preserve las "relaciones amistosas" que tienen ambos países*. <https://www.elpais.com.co/mundo/putin-espera-que-petro-preserve-las-relaciones-amistosas-que-tienen-ambos-paises.html>
- El País (16 de febrero de 2023). *Sebastián Guanumen, polémico asesor de campaña de Petro, nombrado cónsul en Chile*. <https://www.elpais.com.co/politica/sebastian-guanumen-polemico-asesor-de-campana-de-petro-nombrado-consul-en-chile.html>
- El Periódico (13 de octubre de 2021). *Funcionarios de la embajada de EEUU en Colombia denuncian padecer el 'síndrome de La Habana'*. <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20211013/funcionarios-embajada-eeuu-colombia-denuncian-12234972>
- El Taki, K. (2021). Subordinates' Quest for Recognition in Hierarchy. *Millennium: Journal of International Studies*, 50(1), 55-82.
- El Tiempo (14 de junio de 2012). *La carta de renuncia de Daniel García Peña a Gustavo Petro*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11948241>
- El Tiempo (10 de marzo de 2022). *Venezuela, el tema crucial de la reunión entre Biden y Duque*. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/duque-biden-presidente-ivan-duque-ya-esta-en-washington-657054>

- El Tiempo (12 de abril de 2022). *Embestida de Rusia ante ONU a implementación de proceso de paz en Colombia*. <https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/rusia-critica-a-colombia-en-onu-por-implementacion-de-proceso-paz-664806>
- El Tiempo (4 de mayo de 2022). *Lula critica propuesta de Petro de acabar con la exploración petrolera*. <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/gustavo-petro-es-criticado-por-lula-da-silva-elecciones-2022-669858>
- El Tiempo (11 de junio de 2022). *Roy Barreras: sus razones para aislarse de la campaña de Gustavo Petro*. <https://www.eltiempo.com/elecciones-2022/actualidad-electoral/roy-barreras-me-aislo-totalmente-estos-ultimos-dias-de-campana-679442>
- El Tiempo (29 de septiembre de 2022). *El giro de opinión de miembros del Pacto Histórico sobre beneficios a narcos*. <https://www.eltiempo.com/politica/gustavo-petro-y-el-sometimiento-de-bandas-criminales-705676>
- El Tiempo (6 de octubre de 2022). *Colombia votó a favor de revocar credenciales de representante de Guaidó en OEA*. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/colombia-voto-a-favor-de-expulsar-a-representante-de-guaido-de-asamblea-oea-707861>
- El Tiempo (12 de noviembre de 2022). *100 días del gobierno Petro: los cinco principales retos que tiene por delante*. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/gobierno-petro-estos-son-los-retos-a-los-que-se-enfrenta-717132>
- El Tiempo (4 de diciembre de 2022). *Petro anuncia que jóvenes detenidos en la protesta social serán gestores de paz*. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/petro-jovenes-detenidos-en-la-protesta-social-seran-gestores-de-paz-723060>
- El Tiempo (8 de enero de 2023). *Presidente Petro se pronunció sobre lo ocurrido en Brasil*. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/brasil-que-dijo-petro-sobre-lo-que-esta-ocurriendo-732197>
- El Tiempo (16 de febrero de 2023). *Maduro propone a Petro crear zona económica entre Colombia y Venezuela*. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/reunion->

[petro-y-maduro-firman-acuerdo-comercial-y-hablan-de-zona-economica-colombia-venezuela-578584](#)

- El Tiempo (4 de mayo de 2023). *Exclusivo: la respuesta de EE. UU. a rechazo de Colombia a vuelo con migrantes*. <https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/migrantes-la-respuesta-de-ee-uu-a-rechazo-de-colombia-a-recibir-vuelo-765225>
- Escobar, J. P. (3 de febrero de 2023). Gobierno tiene listo el decreto con el que Gustavo Petro asumiría el control de las tarifas de servicios públicos. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2023/02/03/gobierno-tiene-listo-el-decreto-con-el-que-el-gustavo-petro-asumiria-el-control-de-las-tarifas-de-servicios-publicos/>
- Estrada, C. (3 de febrero de 2023). Gustavo Petro acelerará viaje a China para buscar opciones para el Metro de Bogotá. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/gustavo-petro-acelero-su-viaje-a-china-para-buscar-opciones-para-el-metro-de-bogota-3536976>
- Fazendeiro, B. T. (2021). Keeping a Promise: Roles, Audiences and Credibility in International Relations. *International Relations*, 35(2), 299-319.
- Fels, E. (2017). *Shifting Power in Asia-Pacific? The Rise of China, Sino-US Competition and Regional Middle Power Allegiance*. Cham, Suiza: Springer.
- Fiscalía (28 de enero de 2023). *“El firme apoyo del Fiscal General Barbosa (..) Ha sido la piedra angular de nuestros esfuerzos en materia de aplicación de la ley con Colombia”*: Departamento de Justicia de Estados Unidos. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/el-firme-apoyo-del-fiscal-general-barbosa-ha-sido-la-piedra-angular-de-nuestros-esfuerzos-en-materia-de-aplicacion-de-la-ley-con-colombia-departamento-de-justicia-de-estados-un/>
- Flemes, D. y Wehner, L. E. (2015). Drivers of Strategic Contestation in South America. *International Politics*, 52(2), 163-177.

- Flórez Arias, J. M. (25 de marzo de 2022). Benedetti y Petro: La amistad improbable que mueve la campaña. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/benedetti-y-petro-la-amistad-improbable-que-mueve-la-campana/>
- Flórez, J. (22 de enero de 2023). Lo que acerca y aleja a Petro de la izquierda latinoamericana. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/lo-que-acerca-y-aleja-a-petro-de-la-izquierda-latinoamericana/>
- Fondo Monetario Internacional, FMI. (2023). *Direction of Trade Statistics*. <https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85>
- Forbes (29 de agosto de 2022). *Alemania reactiva central de carbón por crisis energética*. <https://forbes.co/2022/08/29/actualidad/alemania-reactiva-central-de-carbon-por-crisis-energetica/>
- Frazier, D. y Stewart-Ingersoll, R. (2010). Regional Powers and Security: A Framework for Understanding Order within Regional Security Complexes. *European Journal of International Relations*, 16(4), 731-753.
- Frenkel, A. (Enero de 2023). ¿Qué pasó en la cumbre de la Celac? *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/Celac-cumbre/>
- Frenkel, A. y Azzi, D. (2021). Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿un paréntesis? *Revista NUSO*. <https://nuso.org/articulo/jair-bolsonaro-y-la-desintegracion-de-america-del-sur-un-parentesis/>
- Galán, J. M. (2007). Diagnóstico de la política exterior colombiana. Una visión desde el Senado de la República. *Colombia Internacional*, 1(65), 164-178.
- Gallo, D. (2 de febrero de 2023). Gobernador Aníbal Gaviria denunció presencia de grupos armados en zonas rurales de Antioquia. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2023/02/02/gobernador-anibal-gaviria-denuncio-presencia-de-grupos-armados-en-zonas-rurales-de-antioquia/>

- García Agudelo, M. (3 de enero de 2023). Gustavo Petro explica por qué se cayó la compra de aviones de combate. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/gustavo-petro-aclara-que-paso-con-conpes-para-comprar-aviones-de-guerra-730648>
- García, F. (4 de febrero de 2023). Estados Unidos abate en el Atlántico el globo que vino de China. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/internacional/20230204/8733589/gobierno-biden-abate-atlantico-globo-vino-china.html>
- García, H. (20 de octubre de 2022). Petro, a la defensiva. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/politica/petro-a-la-defensiva/>
- García, M. (17 de febrero de 2023). Democracia de sinécdoque. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/mauricio-garcia-villegas/democracia-de-sinecdoque/>
- García, M. (3 de marzo de 2023). El debate sobre la salud. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/mauricio-garcia-villegas/el-debate-sobre-la-salud/>
- García, M. (13 de mayo de 2023). Tasas de interés y aranceles: las claves de la alocución del presidente Gustavo Petro. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/gustavo-petro-las-claves-de-su-acion-sobre-tasas-de-interes-y-aranceles-768069>
- Gaviria, N. (3 de agosto de 2022). Sin ingresos de los hidrocarburos, Colombia perdería hasta \$153 billones de regalías. *La República*. [https://www.larepublica.co/economia/sin-ingresos-de-los-hidrocarburos-colombia-perderia-hasta-153-billones-de-regalias-3416095#:~:text=%E2%80%9CEs%20perder%20la%20oportunidad%20de,\)%E2%80%9D%2C%20seg%C3%BAn%20el%20estudio](https://www.larepublica.co/economia/sin-ingresos-de-los-hidrocarburos-colombia-perderia-hasta-153-billones-de-regalias-3416095#:~:text=%E2%80%9CEs%20perder%20la%20oportunidad%20de,)%E2%80%9D%2C%20seg%C3%BAn%20el%20estudio)
- Germani, G. (1962). *Política y sociedad en una época de transición, de la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires: Paidós.

- Gobierno de Ecuador (s.f.). *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP)*. <https://www.aduana.gob.ec/alianza-bolivariana-para-los-pueblos-de-nuestra-america-alba-tcp/>
- Goh, E. (2019). Contesting Hegemonic Order: China in East Asia. *Security Studies*, 28(3), 614-644.
- Goldstein, J. y Keohane, R. O. (1993). Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. En J. Goldstein y R. O. Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change* (pp. 3-30). Ithaca y Nueva York: Cornell University Press.
- Gómez, G. (14 de febrero de 2023). ¿A la calle? *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2023-02-14/a-la-calle.html>
- Gómez, H. (23 de octubre de 2022). La mala suerte de Petro. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/hernando-gomez-buendia/la-mala-suerte-de-petro/>
- Gómez, R. (18 de febrero de 2023). El Congreso de Perú declara a Gustavo Petro 'persona non grata' y agrava la crisis bilateral con Colombia. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2023-02-18/el-congreso-de-peru-declara-a-gustavo-petro-persona-non-grata-y-agrava-la-crisis-bilateral-con-colombia.html>
- González, M. (9 de septiembre de 2022). "Es la militarización de México": por qué causa polémica que la Guardia Nacional pase a depender de la Secretaría de Defensa. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-62854552>
- Gonzales, O. (2007). Los orígenes del populismo latinoamericano. Una mirada diferente. *Cuadernos CENDES*, 24(66), 75-104.
- Grossman, M. (2005). Role Theory and Foreign Policy Change: The Transformation of Russian Foreign Policy in the 1990s. *International Politics*, 42(3), 334-351.
- Gruss, B. (12 de junio de 2014). América Latina: Creciendo sin la Locomotora de los Commodities. *IMF Blog*. <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2014/06/12/3991>

- Guimarães, F. de S. (2021). *A Theory of Master Role Transition. Small Powers Shaping Regional Hegemons*. Nueva York y Londres: Routledge.
- Gutiérrez, N. P. (19 de febrero de 2023). El encierro al Congreso. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/nancy-patricia-gutierrez/columna-de-nancy-patricia-gutierrez-el-encierro-al-congreso-743475>
- Gyngell, A. y Wesley, M. (2003). *Making Australian Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harnisch, S. (2011). Role Theory. Operationalization of Key Concepts. En S. Harnisch, C. Frank y H. W. Maull (eds.), *Role Theory in International Relations. Approaches and Analyses* (pp. 7-15). Londres y Nueva York: Routledge.
- Harnisch, S. (2016). Role Theory and the Study of Chinese Foreign Policy. En S. Harnisch, S. Bersick y J.-C. Gottwald (eds.), *China's International Roles. Challenging or Supporting International Order?* (pp. 3-21). Londres y Nueva York: Routledge.
- Henao, L. (13 de noviembre de 2022). 100 días gobernando Macondo. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/luis-felipe-henao/columna-de-luis-felipe-henao-100-dias-gobernando-macondo-717425>
- Hermann, M. G. (2001). How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. *International Studies Review*, 3(2), 47-81.
- Hermann, M. G. y Hagan, J. D. (1998). International Decision Making: Leadership Matters. *Foreign Policy*, (110), 124-137.
- Hermann, M. G. y Hermann, C. F. (1989). Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. *International Studies Quarterly*, 33(4), 361-387.
- Hey, J. A. K. (1997). Three Building Blocks of a Theory of Latin America Foreign Policy. *Third World Quarterly*, 18(4), 631-657.
- Hill, C. (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. Nueva York: Palgrave MacMillan.

Holsti, K. J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233-309.

Human Rights Watch, HRW (7 de octubre de 2022). Venezuela: el Consejo de Derechos Humanos de la ONU renueva el mandato de expertos independientes. <https://www.hrw.org/es/news/2022/10/07/venezuela-el-consejo-de-derechos-humanos-de-la-onu-renueva-el-mandato-de-expertos>

Hurrell, A. (2007). One World? Many Worlds? The Place of Regions in the Study of International Society. *International Affairs*, 83(1), 127-146.

Huston-Crespo, M. (30 de marzo de 2017). ¿Es legal lo que hizo el TSJ de Venezuela? Acá la respuesta. *CNN*. <https://cnnespanol.cnn.com/2017/03/30/es-legal-lo-que-hizo-el-tsj-de-venezuela-aca-la-respuesta/>

Infobae (19 de febrero de 2018). *Juan Manuel Santos denunció que un terrorista del ELN muerto en un ataque pertenecía a la Guardia Nacional Bolivariana de Venezuela*. <https://www.infobae.com/america/colombia/2018/02/19/juan-manuel-santos-denuncio-que-un-terrorista-del-eln-muerto-en-un-ataque-pertenecia-a-la-guardia-nacional-bolivariana-de-venezuela/>

Infobae (8 de julio de 2022). *Álvaro Leyva, el futuro canciller de Colombia, estuvo en Alemania hablando de paz, medio ambiente y cooperación*. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/07/08/alvaro-leyva-el-futuro-canciller-de-colombia-estuvo-en-alemania-hablando-de-paz-medio-ambiente-y-cooperacion/>

Infobae (29 de agosto de 2022). *Pedro Castillo y Gustavo Petro se reunieron en Lima antes de la sesión de la Comunidad Andina*. <https://www.infobae.com/america/2022/08/29/pedro-castillo-y-gustavo-petro-se-reunieron-en-lima-antes-de-la-sesion-de-la-comunidad-andina/>

Infobae (20 de septiembre de 2022a). *Armando Benedetti insiste en que Colombia deberá comprarle gas a Venezuela: "Costaría muchísimo menos"*. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/09/20/armando-benedetti-insiste-en-que->

colombia-debera-comprarle-gas-a-venezuela-costaria-muchisimo-menos/

Infobae (20 de septiembre de 2022b). *El gobierno de Gustavo Petro le devolvió el control de la compañía Monómeros al régimen chavista en Colombia*. <https://www.infobae.com/america/venezuela/2022/09/20/el-gobierno-de-gustavo-petro-le-devolvio-el-control-de-la-compania-monomeros-al-regimen-chavista-en-colombia/>

Infobae (21 de septiembre de 2022). *Gobierno nacional planteó ante ONU Mujeres la construcción de una política exterior feminista para el país*. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/09/21/gobierno-nacional-planteo-ante-onu-mujeres-la-construccion-de-una-politica-exterior-feminista-para-el-pais/>

Infobae (4 de octubre de 2022). *Gobierno Petro rechaza violaciones de derechos humanos y firma declaración en contra de Rusia*. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/10/04/gobierno-petro-rechaza-violaciones-de-derechos-humanos-y-firma-declaracion-en-contra-de-rusia/>

Infobae (14 de octubre de 2022). *La polémica propuesta del director de la Dian: "hay que legalizar la cocaína"*. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/10/14/la-polemica-propuesta-del-director-de-la-dian-hay-que-legalizar-la-cocaina/>

Infobae (31 de octubre de 2022). *Gustavo Petro y Lula da Silva hablan por teléfono del amor por la Amazonía que une a los países*. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/10/31/gustavo-petro-y-lula-da-silva-hablan-por-telefono-del-amor-por-la-amazonia-que-une-a-los-paises/>

Infobae (30 de noviembre de 2022). *TLC entre Colombia y Estados Unidos empezaría a revisarse en 2023*. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/11/30/tlc-entre-colombia-y-estados-unidos-empezaria-a-renegotiarse-en-2023/>

Infobae (3 de enero de 2023). *TLC con los Estados Unidos: ministro de Comercio asegura que no ve "necesario" renegociar el tratado*. <https://www.infobae.com/america/colombia/2023/01/03/tlc->

con-los-estados-unidos-ministro-de-comercio-asegura-que-no-ve-necesario-renegociar-el-tratado/

Infobae (8 de enero de 2023). *Nicolás Maduro tras su reunión con Gustavo Petro: "Tenemos una ruta clara de trabajo conjunto"*. <https://www.infobae.com/america/colombia/2023/01/08/nicolas-maduro-tras-su-reunion-con-gustavo-petro-tenemos-una-ruta-clara-de-trabajo-conjunto/>

Infobae (17 de enero de 2023). *Estados Unidos respondió a Policía Antinarcóticos sobre reducción de metas de erradicación*. <https://www.infobae.com/colombia/2023/01/17/estados-unidos-respndio-a-policia-antinarcoticos-sobre-reduccion-de-metas-de-erradicacion/>

Infobae (18 de enero de 2023). *Camila Botero Cardozo, integrante del ELN, fue condenada por vínculos con la Primera Línea*. <https://www.infobae.com/colombia/2023/01/18/camila-botero-cardozo-integrante-del-eln-fue-condenada-por-vinculos-con-la-primera-linea/>

Infobae (6 de febrero de 2023). *El presidente Petro fue invitado a China para hablar de obras públicas, incluyendo el metro de Bogotá*. <https://www.infobae.com/colombia/2023/02/06/el-presidente-petro-fue-invitado-a-china-para-hablar-de-obras-publicas-incuyendo-el-metro-de-bogota/>

Infobae (23 de febrero de 2023). *Cómo votó cada país en la resolución de la ONU sobre la invasión rusa a Ucrania*. <https://www.infobae.com/america/mundo/2023/02/23/como-voto-cada-pais-en-la-resolucion-de-la-onu-sobre-la-invasion-rusa-a-ucrania/>

Infodefensa.com. (26 de julio de 2008). *Álvaro Uribe anuncia finalmente el ingreso de Colombia al Consejo de Seguridad de la UNASUR*. <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3149142/alvaro-uribe-anuncia-finalmente-ingreso-colombia-consejo-seguridad-unasur>

Instituto Kroc (2022). *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación*. <https://peaceaccords.nd.edu/barometer/colombia-reports?lang=es>

- International Criminal Court, ICC (15 de junio de 2021). *Statement of ICC Prosecutor, Fatou Bensouda, inviting stakeholders to consult on the development of a benchmarking framework for the Situation in Colombia*. <https://www.icc-cpi.int/fr/news/statement-icc-prosecutor-fatou-bensouda-inviting-stakeholders-consult-development-benchmarking>
- International Criminal Court, ICC (28 de octubre de 2021). *Preliminary examination Colombia*. <https://www.icc-cpi.int/colombia>
- JEP (20 de febrero de 2019). *Corte Penal Internacional insiste que JEP tenga un marco legal definido*. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Corte-Penal-Internacional-insiste-en-que-JEP-tenga-un-marco-legal-definido.aspx>
- JEP (2020). *Lineamientos en materia de sanción propia y trabajos, obras y actividades con contenido reparador-restaurador*. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/SiteAssets/Paginas/Conozca-Los-lineamientos-en-materia-de-sanci%C3%B3n-propia-y-Trabajos%2C-Obras-y-Actividades-con-contenido-Reparador---Restaurador/28042020%20VF%20Lineamientos%20Toars%20y%20SP.pdf>
- Jerez, D. (11 de abril de 2023). Ley de sometimiento: Gustavo Petro revisa detalles del proyecto. *La FM*. <https://www.lafm.com.co/politica/ley-de-sometimiento-gustavo-petro-revisa-detalles-del-proyecto>
- Jost, S. [Ed.] (2012). *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Kinsella, D. T. (28 de agosto de 2003). *Changing structure of the arms trade: a social network analysis*. Conferencia en la reunión anual de la American Political Science Association, Philadelphia. http://pdxscholar.library.pdx.edu/polisci_fac/19/?utm_source=pdxscholar.library.pdx.edu%2Fpolisci_fac%2F19&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages
- Koenig-Archibugi, M. (2004). International Governance as New Raison d'Etat? The Case of the EU Common Foreign and Security Policy. *European Journal of International Relations*, 10(2), 147-188.

- Kurmanaev, A. (17 de mayo de 2019). Venezuela vive la peor crisis económica para un país sin guerra, según los expertos. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2019/05/17/espanol/america-latina/venezuela-crisis-economia.html>
- La 7EM (31 de enero de 2023). *La reforma tributaria en Colombia: perspectivas gremiales y empresariales en 2023*. <https://la7em.com/la-reforma-tributaria-en-colombia-perspectivas-gremiales-y-empresariales-en-2023/>
- Laclau, E. (1978). *Política e ideología en la teoría marxista, capitalismo, fascismo, populismo*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno Editores.
- Laclau, E. (1980). *Política e ideología en la teoría marxista, capitalismo, fascismo, populismo*. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lacouture, M. C. (10 de octubre de 2022). TLC con EE. UU. afrontará su mayor desafío a los 10 años cumplidos. *Forbes*. <https://forbes.co/2022/10/10/red-forbes/tlc-con-ee-uu-afrontara-su-mayor-desafio-a-los-10-anos-cumplidos/>
- Lahneman, W. J. (2003). Changing Power Cycles and Foreign Policy Role-Power Realignment: Asia, Europe, and North America. *International Political Science Review/Revue Internationale de Science Politique*, 24(1), 97-111.
- Lake, D. A. (2009). Regional Hierarchy: Authority and Local International Order. *Review of International Studies*, 35(S1), 35-58.
- Larson, D. W.; Paul, T. V. y Wohlforth, W. C. (2014). Status and World Order. En T. V. Paul, D. W. Larson y W. C. Wohlforth (eds.), *Status in World Politics* (pp. 3-29). Nueva York: Cambridge University Press.
- Larson, D. W. y Shevchenko, A. (2010). Status Seekers. Chinese and Russian Responses to U.S. Primacy. *International Security*, 34(4), 63-95.

- Leal, F. (22 de noviembre de 2022). Altibajos. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/francisco-leal-buitrago/altibajos/>
- León, J. (18 de septiembre de 2022). Una resolución contra Maduro pone a Petro entre la espada y la pared. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/una-resolucion-contra-maduro-pone-a-petro-entre-la-espada-y-la-pared/>
- Lebow, R. N. y Valentino, B. (2009). Lost in Transition: A Critical Analysis of Power Transition Theory. *International Relations*, 23 (3), 389-410.
- Le Prestre, P. G. (1997a). Author! Author! Defining Foreign Policy Roles after the Cold War. En P. G. Le Prestre (ed.), *Role Quests in the Post-Cold War Era. Foreign Policies in Transition* (pp. 3-14). Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Le Prestre, P. G. (1997b). The United States: An Elusive Role Quest after the Cold War. En P. G. Le Prestre (ed.), *Role Quests in the Post-Cold War Era. Foreign Policies in Transition* (pp. 65-87). Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Li, Q. y Ye, M. (2019). China's Emerging Partnership Network: What, Who, Where, When and Why. *International Trade, Politics and Development*, 3(2), 66-81.
- Lissardy, G. (25 de marzo de 2021). Por qué el mayor caso anticorrupción de América Latina enfrenta un "final funesto" en su país de origen. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56519211>
- Loaiza, Y. (28 de diciembre de 2022). Ecuador y México congelaron las negociaciones y no firmarán un tratado de libre comercio por ahora. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2022/12/28/ecuador-y-mexico-congelaron-las-negociaciones-y-no-firmaran-un-tratado-de-libre-comercio-por-ahora/>
- Lombo, J. (27 de abril de 2023). Desaprobación del presidente Petro aumentó, según Invamer. *El Tiempo*. Recuperado: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/petro-desaprobacion-de-presidente-aumento-segun-invamer-763143>

- Lomborg, B. (30 de agosto de 2022). Combustibles fósiles: la hipocresía de los países ricos. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/bjorn-lomborg/combustibles-fosiles-la-hipocresia-de-los-paises-ricos-bjorn-lomborg-698599>
- López, M. y Uscanga A. (2013). El marco jurídico para la paz desde la perspectiva de la responsabilidad internacional del Estado. *Jurídicas*, 10(2), 95-118. https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/El_Marco_Juridico_para_la_Paz_desde_la_p.pdf
- López Bejarano, J. M. (7 de marzo de 2023). Emerald Energy saldrá del Caquetá luego de pedir a la ANH suspender sus contratos. *La República*. <https://www.larepublica.co/empresas/emerald-energy-saldrá-del-caqueta-luego-de-pedirle-a-la-anh-suspender-los-contratos-3562849>
- Los Tiempos (29 de mayo de 2022). *Narcotráfico: expertos ven que el manejo del negocio en Bolivia es de "alto nivel"*. <https://www.lostiempos.com/actualidad/seguridad/20220529/narcotrafico-expertos-ven-que-manejo-del-negocio-bolivia-es-alto-nivel>
- Mackinnon, M. y Petrone, M. [Eds.] (1999). *Populismo y neopopulismo en América Latina, el problema de la Cenicienta*. Buenos Aires: Eudeba.
- Mair, M. (2002). Populist Democracy vs Party Democracy. En Y. Mény y Y. Surel (eds.), *Democracies and the Populist Challenge* (pp. 81-98). Chippenham: Palgrave.
- 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.
- Manetto, F. (24 de diciembre de 2020). La expulsión de dos diplomáticos rusos destapa una supuesta red de espías en Colombia. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2020-12-25/la-expulsion-de-dos-diplomaticos-rusos-destapa-una-supuesta-red-de-espias-en-colombia.html>
- Maoz, Z. (2006). Network Polarization, Network Interdependence, and International Conflict, 1816-2002. *Journal of Peace Research*, 43(4), 391-411.

- March, J. G. y Olsen, J. P. (1998). The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, 52(4), 943-969.
- Mares, D. R. (1988). Middle Powers under Regional Hegemony: To Challenge or Acquiesce in Hegemonic Enforcement. *International Studies Quarterly*, 32(4), 453-471.
- Márquez, M. (2009). La democracia en el socialismo del siglo XXI en Venezuela. En M. Márquez, E. Pastrana y G. Hoyos (eds.), *Democracia y ciudadanía. Problemas, promesas y experiencias en la Región Andina* (pp. 233-245). Bogotá: Editorial Javeriana.
- Marrero, R. (18 de agosto de 2022). Gustavo Petro: El presidente colombiano apoyado por China comunista. *Diario Las Américas*. <https://www.diariolasamericas.com/eeuu/gustavo-petro-el-presidente-colombiano-apoyado-china-comunista-n4255188>
- Matta Colorado, N. R. (17 de diciembre de 2022). Cercanía política podría destrabar compra de aviones cazas para Colombia. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/petro-y-macron-y-cercania-politica-podria-destrabar-compra-de-aviones-cazas-para-colombia-IL19652956>
- Matta Colorado, N. R. (16 de febrero de 2023). Nuevas perlas del 'dream team' de la diplomacia. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/embajadores-investigados-del-gobierno-del-presidente-petro-FH20415154>
- Mattes, M.; Leeds, B. A. y Carroll, R. (2015). Leadership Turnover and Foreign Policy Change: Societal Interests, Domestic Institutions, and Voting in the United Nations. *International Studies Quarterly*, 59(2), 280-290.
- Medellín, P. (22 de febrero de 2023). ¿Revanchismo o transformación? *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/pedro-medellin/revanchismo-o-transformacion-columna-de-pedro-medellin-744389>
- Meléndez, J. (3 de febrero de 2023). 'Si la alcaldía no acepta nada, pues no financiamos proyectos de Bogotá': Reyes. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/metro-gobierno-petro-condiciona-plata-para-bogota-habla-mintransporte-738874>

- Meléndez, M. (30 de enero de 2023). Subsidios. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/marcela-melendez/subsidios-columna-de-marcela-melendez-738044>
- Mendoza Bellido, W. (2013). Milagro Peruano: ¿Buena suerte o buenas políticas? *Economía*, 36(72), 35-90.
- Mesa Nacional de Víctimas (11 de abril de 2022). *Comunicado sobre 'paz con legalidad' y la intervención de Duque en la ONU*. <https://mesanacionaldevictimas.org/2022/04/12/comunicado-sobre-paz-con-legalidad-y-la-intervencion-de-duque-en-la-onu/>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Minambiente (25 de julio de 2022). *Alemania destina siete millones de euros para proteger la biodiversidad en Colombia*. <https://www.minambiente.gov.co/asuntos-internacionales/alemania-destina-siete-millones-de-euros-para-proteger-la-biodiversidad-en-colombia/>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, MINCIT (2023). *Estadísticas de comercio exterior de Colombia*. Recuperado el 4 de mayo de 2023, desde: <https://www.nube-mcit.gov.co/public.php?service=files&t=3040a9a7106f89ad382a71dd9993e4ba&path=%2FExportaciones%2FFOBDO%2FPA%2FC3%2F8DS%2FHIST%2FC3%2F93RICO%2FMundo>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, MINCIT (s.f.a). Informe sobre los acuerdos comerciales vigentes de Colombia. <https://www.mincit.gov.co/normatividad/docs/ley-1868-informe-2019.aspx>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, MINCIT (s.f.b). Preguntas Frecuentes ¿Qué es la Comunidad Andina CAN? <https://www.tlc.gov.co/preguntas-frecuentes/can>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, MINCIT, Oficina de Estudios Económicos (2022). *Colombia*. <https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/perfiles-economicos-y-comerciales/en-este-espacio-encontrara-los-perfiles-economicos/america/america-del-sur/colombia/oe-ma-mb-perfil-colombia-06-04-2022.pdf.aspx>

- Ministerio de Cultura (12 de enero de 2023). *Colombia y Chile, una alianza para promover y facilitar el arte, la cultura y los saberes*. <https://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Paginas/colombia-y-chile-una-alianza-para-promover-y-facilitar-el-arte-la-cultura-y-los-saberes.aspx>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (13 de agosto de 2018). *Canciller Carlos Holmes Trujillo presentó la orientación de la política exterior y su plan de acción. Conozca aquí las acciones que implementará para el fortalecimiento institucional de la Cancillería*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/canciller-carlos-holmes-trujillo-presento-orientacion-politica-exterior-su-plan>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2019). *Memorias al Congreso 2018•2019*. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/memorias_al_congreso_2018-2019_1.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2020). *Memorias al Congreso 2019•2020*. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/memorias_al_congreso_2019-2020.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores (20 de julio de 2021). *Memorias al Congreso 2020•2021*. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/memorias_al_congreso_2020-2021.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores (23 de noviembre de 2021). *‘La paz con legalidad es realidad y tiene presente y futuro’: presidente Duque*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/paz-legalidad-realidad-tiene-presente-futuro-presidente-duque>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (20 de julio de 2022). *Memorias al Congreso 2021•2022*. [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/Memorias%20al%20Congreso%202021-2022\(3\).pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/Memorias%20al%20Congreso%202021-2022(3).pdf)
- Ministerio de Relaciones Exteriores (7 de agosto de 2022). *Palabras del Presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, al tomar posesión como Jefe de Estado*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/palabras-presidente-republica-gustavo-petro-urrego-tomar-posesion-jefe-estado>

- Ministerio de Relaciones Exteriores (19 de agosto de 2022). *Bem-vindo à Colômbia: Ministro de Relaciones Exteriores, Álvaro Leyva Durán, recibió copia de Cartas Credenciales del embajador de Brasil*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/bem-vindo-colombia-ministro-relaciones-exteriores-alvaro-leyva-duran-recibio-copia>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (22 de agosto de 2022). *Gobierno de Alemania reafirma compromiso con la consolidación de la paz total en Colombia ante el Ministro Álvaro Leyva Durán*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/gobierno-alemania-reafirma-compromiso-consolidacion-paz-total-colombia-ministro>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (s.f.a). *Alianza del Pacífico*. <https://www.cancilleria.gov.co/international/consensus/pacific-alliance>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (s.f.b). *Biblioteca virtual de tratados*. <http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/SitePages/BuscadorTratados.aspx?Estado=227&Tipo=B>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (s.f.c). *Brasil*. <https://www.cancilleria.gov.co/internacional/politica/regiones/america/brasil>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (s.f.d). *Embajada de Colombia en Alemania*. <https://alemania.embajada.gov.co/node/page/422/asuntos-politicos-entre-colombia-y-alemania>
- Misión de Observación Electoral, MOE (2016). *Observación al plebiscito*. <https://www.datoselectorales.org/wp-content/uploads/2019/04/MOE-Resultados-Plebiscito-2016.pdf>
- Momtazi, S.; Khudanpur, S. y Klakow, D. (2010). A Comparative Study of Word Co-occurrence for Term Clustering in Language Model-based Sentence Retrieval. En *Human Language Technologies: The 2010 Annual Conference of the North American Chapter of the Association for Computational Linguistics* (pp. 325-328). <https://aclanthology.org/N10-1046>
- Montenegro, R. H. y Mesquita, R. (2017). Leaders or Loners? How Do the BRICS Countries and their Regions Vote in the UN General Assembly. *Brazilian Political Science Review*, 11(2, e0005), 1-32.

- Montoya, J. (1 de julio de 2022). Análisis: Duque y el Acuerdo de Paz con las Farc: de sus discursos en el exterior a sus acciones en Colombia. *CNN*. <https://cnnespanol.cnn.com/2022/07/01/analisis-duque-acuerdo-paz-colombia-contradiccion-orix/>
- Morales, C. (11 de noviembre de 2022). Cien días de Petro: ¿Cómo va la implementación del acuerdo de paz? *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/acuerdo-de-paz-balance-de-100-dias-de-gustavo-petro-como-presidente-de-colombia/>
- Moreno, G. (4 de enero de 2023). Elon Musk confirma interferencia rusa en campaña que llevó al triunfo a Petro. *Panam Post*. <https://panampost.com/gabriela-moreno/2023/01/04/rusia-impulsa-a-petro-en-redes-con-bots-desde-la-campana-2/>
- Moreno Hernández, W. (30 de marzo de 2023). Perú retira de manera definitiva a su embajador en Colombia. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/peru-retira-de-manera-definitiva-a-su-embajador-en-colombia-754909>
- Mosquera, E. (21 de octubre de 2022). Petro asistirá a la cumbre de la Alianza del Pacífico en México. *Caracol Radio*. <https://caracol.com.co/2022/10/21/petro-asistira-a-la-cumbre-de-la-alianza-del-pacifico-en-mexico/>
- Narváez Jaimes, G. E. (2012). El populismo armado del Movimiento 19 de Abril (M-19). *Revista Criterios: Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*, 5(2), 117-144.
- Nolte, D. (2010). How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics. *Review of International Studies*, 36(4), 881-901.
- NTN24 (29 de agosto de 2022). *Armando Benedetti entregó sus cartas credenciales a Nicolás Maduro*. <https://www.ntn24.com/noticias-politica/armando-benedetti-entrego-sus-cartas-credenciales-a-nicolas-maduro-399824>
- Observatorio Político Electoral de la Democracia (2022). *Resultados electorales presidenciales 2022*. Bogotá: Misión

- de Observación Electoral. <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/11/2022.11.09-LIBRO-RESULTADOS-ELECTORALES-PRESIDENCIALES-2022.pdf>
- O'Connor, F. y Meer, J. (2021). The M-19's Ideological Sancocho: The Reconciliation of Socialism and Colombian Nationalism. *Small Wars & Insurgencies*, 32(1), 127-151.
- O'Donnell, G. (1992). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.
- Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos en Colombia, OACNUDH (2019). *Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, 26.02.2020*.
- Olmo, G. D. (8 de diciembre de 2022). Pedro Castillo y los otros 5 presidentes que ha tenido Perú en 4 años. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/internacional/pedro-castillo-los-6-presidentes-en-4-anos-que-ha-tenido-peru-575321>
- Onuki, J.; Mourón, F. y Urdinez, F. (2016). Latin American Perceptions of Regional Identity and Leadership in Comparative Perspective. *Contexto Internacional*, 38(1), 433-465.
- Oquendo, C. (12 de agosto de 2022). Gustavo Petro en su primer encuentro con empresarios: "Si se quiere industrializar a Colombia hay que modernizar el campo". *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2022-08-13/si-se-quiere-industrializar-a-colombia-hay-que-modernizar-el-campo-gustavo-petro-en-su-primer-encuentro-con-empresarios.html#?rel=mas>
- Organización de Naciones Unidas, ONU (2005). *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. Comisión de Derechos Humanos, 61º período de sesiones. E/CN.4/2005/102/Add.*
- Organización de las Naciones Unidas, ONU (24 de noviembre de 2021). *Declaración de prensa del Consejo de Seguridad sobre Colombia*. <https://colombia.unmissions.org/declaraci%C3%B3n-de-prensa-del-consejo-de-seguridad-sobre-colombia-1>

- Organización de las Naciones Unidas, ONU (12 de octubre de 2022). La ONU aplaude el planteamiento de paz total del nuevo Ejecutivo colombiano. <https://news.un.org/es/story/2022/10/1516092>
- Organización de las Naciones Unidas, ONU, Misión de Verificación en Colombia (2021a). *Informe trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia S/2021/603 del 30 de junio de 2021*. <https://colombia.unmissions.org/reportes>
- Organización de las Naciones Unidas, ONU, Misión de Verificación en Colombia (2021b). *Informe trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia S/2021/824 del 30 de septiembre de 2021*. <https://colombia.unmissions.org/reportes>
- Organización de las Naciones Unidas, ONU, Misión de Verificación en Colombia (2022a). *Informe trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia S/2021/1090 del 13 de enero de 2022*. <https://colombia.unmissions.org/reportes>
- Organización de las Naciones Unidas, ONU, Misión de Verificación en Colombia (2022b). *Informe trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia S/2022/267 del 28 de marzo de 2022*. <https://colombia.unmissions.org/reportes>
- Orozco, C. (6 de mayo de 2023). Hay que reconocer que uno no se las sabe todas: Rodrigo Uprimny. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/politica/hay-que-reconocer-que-uno-no-se-las-sabe-todas-rodrigo-uprimny/>
- Ortiz Fonnegra, M. I. (15 de febrero de 2023). ¿Qué hay en el expediente contra el nuevo embajador en Chile Temístocles Ortega? *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/por-que-la-fiscalia-acusara-al-embajador-en-chile-temistocles-ortega-742267>
- Ospina, J. M. (22 de febrero de 2023). ¿Para dónde va Petro? *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/juan-manuel-ospina/para-donde-va-petro/>
- Otero Prada, D. (2022). La transición energética en el gobierno Petro. *Revista Cien Días Vistos por CINEP/PPP*, (106), 44-47

- Ovali, Ş. (2013). Decoding Turkey's Lust for Regional Clout in the Middle East: A Role Theory Perspective. *Journal of International and Area Studies*, 20(1), 1-21.
- Oviedo, Z. (27 de marzo de 2023). ¿Qué implican las declaraciones del embajador de Colombia en México sobre negociaciones con narcos? *Noticias RCN*. <https://www.noticiascn.com/colombia/declaraciones-de-embajador-en-mexico-sobre-narcos-442815>
- Palomino, S. (8 de agosto de 2022). Gabriel Boric, tras su encuentro con Gustavo Petro: "el corazón latinoamericano empieza a latir". *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2022-08-08/gabriel-boric-tras-su-encuentro-con-gustavo-petro-el-corazon-latinoamericano-empieza-a-latir.html>
- Pantazi, M., Papaioannou, K. y van Prooijen, J.-W. (2022). Power to the People: The Hidden Link Between Support for Direct Democracy and Belief in Conspiracy Theories. *Political Psychology*, 43(3), 529-548.
- Paramio, L. (2006). Giro a la izquierda y regreso del populismo. *Nueva Sociedad*, (205), 62-74.
- Pardo, D. (4 de noviembre de 2022). Reforma Tributaria en Colombia: 3 claves para entender la histórica subida de impuestos a los más ricos y al petróleo. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-63521117>
- Pascual, M. (2 de octubre de 2022). Jair Bolsonaro, el exmilitar que logró atraer a más de la mitad de votantes en 2018. *Newtral*. <https://www.newtral.es/jair-bolsonaro-elecciones-brasil/20221002/>
- Pastrana Buelvas, E. y Gehring, H. [Eds.] (2016). *Política exterior colombiana. Escenarios y desafíos en el posconflicto*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana y Fundación Konrad Adenauer.
- Pastrana Buelvas, E.; Jost, S. y Márquez Restrepo, M. L. [Eds.] (2010). *Más allá de la seguridad democrática. Agenda hacia nuevos horizontes*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

- Pastrana Buelvas, E. y Reith, S. [Eds.] (2021). *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros dos años*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, KAS, y Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, CRIES.
- Pastrana, E. y Valdivieso, A. (2020). Colombia y sus contradicciones frente al multilateralismo. En W. Weck (ed.), *Multilateralismo perspectivas latinoamericanas* (pp. 69-86). Panamá: Fundación Konrad Adenauer Programa Regional Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con Latinoamérica, ADELA.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012a). 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: Fundación Konrad Adenauer.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012b). La estrategia populista en la política exterior: Las relaciones colombo-venezolanas en la era Uribe-Chávez. En M. Márquez, E. Pastrana y G. Hoyos (eds.), *El eterno retorno del populismo en América Latina y el Caribe* (pp. 307-349). Bogotá: Editorial Javeriana y CLACSO.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2015). La política exterior colombiana de cara al proceso de paz y el posconflicto. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *Política exterior colombiana, escenarios y desafíos en el posconflicto* (pp. 23-60). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Paul, T. V. (2012). Regional Transformation in International Relations. En T. V. Paul (Ed.), *International Relations Theory and Regional Transformation* (pp. 3-21). Cambridge: Cambridge University Press.
- Perú21 (28 de abril de 2022). *Castillo y Torres buscan legalizar toda la hoja de coca del Vraem*. <https://peru21.pe/politica/pedro-castillo-y-anibal-torres-buscan-legalizar-toda-la-hoja-de-coca-del-vraem-guillermo-bermejo-cocaleros-peru-libre-cocaleros-del-vraem-narcotrafico-noticia/>
- Petro Urrego, G. [@petrogustavo] (24 de mayo de 2021). *Puede que mantener los KFir sea más costoso que comprar aviones de*

guerra nuevos. Pero este no es el momento [trino]. <https://twitter.com/petrogustavo/status/1396812944281935882?lang=en>

Petro Urrego, G. [@petrogustavo] (28 de agosto de 2021). *El neoliberalismo nos condenó a ser un país extractivista dependiente del petróleo y sin empleo, aumentó la desigualdad social* y [trino]. <https://twitter.com/petrogustavo/status/1431694711790751748?lang=en>

Petro Urrego, G. [@petrogustavo] (22 de septiembre de 2021). *Yo soy economista y técnico. Nada más salida de la realidad esta afirmación del eterno ministro de hacienda. Sucede que* [trino]. <https://twitter.com/petrogustavo/status/1440744213105184780>

Petro Urrego, G. [@petrogustavo] (23 de septiembre de 2021). *La protección de importaciones y su sustitución no es un principio socialista, lo usan los países que quieren desarrollar su* [trino]. <https://twitter.com/petrogustavo/status/1441107152932794372?lang=en>

Petro Urrego, G. [@petrogustavo] (31 de enero de 2022). *Con tres décadas de reducción de la importación de alimentos en Colombia y firma de TLCs que profundizan ese libre* [trino]. <https://twitter.com/petrogustavo/status/1488217453238919168>

Petro Urrego, G. [@petrogustavo] (12 de julio de 2022). *No nos reten. El voto popular es mandato. Quiero producir un consenso, pero no doblegar el voto popular que quiere* [trino]. <https://twitter.com/petrogustavo/status/1546881082737528834>

Petro Urrego, G. [@petrogustavo] (2 de septiembre de 2022). *Hoy la ciencia sabe que el consumo de petróleo y carbón debe decrecer sustancialmente, que el consumo de carne de* [trino]. <https://twitter.com/petrogustavo/status/1565695676029304832?lang=en>

Petro Urrego, G. [@petrogustavo] (1 de noviembre de 2022). *Declaración conjunta de los presidentes de la República Bolivariana de Venezuela y de la República de Colombia* [trino]. Twitter. https://twitter.com/petrogustavo/status/1587614618330988544?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcam-

p%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1587614618330988544%7C-twgr%5Ecb0cfaed9561321cc6228a633127102cdd869b-b2%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.radionacional.co%2Factualidad%2Fpolitica%2Freunion-gustavo-petro-y-nicolas-maduro-11-puntos-acordados

- Petro Urrego, G. [@petrogustavo] (8 de diciembre de 2022a). *Solicito a la @CIDH aplicar la Convención Americana de Derechos Humanos y expedir medidas cautelares en favor del presidente del [trino]*. <https://twitter.com/petrogustavo/status/1600910662758432768?lang=en>
- Petro Urrego, G. [@petrogustavo] (8 de diciembre de 2022b). *Lo que se intenta revivir desde el golpe parlamentario en Paraguay y Honduras, es el camino de la eliminación del [trino]*. <https://twitter.com/petrogustavo/status/1600876938759139329>
- Petro Urrego, G. [@petrogustavo] (11 de febrero de 2023). *Este martes los espero en el balcón del Palacio de Nariño y en todas las plazas públicas del país. Vamos [trino]*. <https://twitter.com/petrogustavo/status/1624481965662519298?lang=en>
- Petro Urrego, G. [@petrogustavo] (3 de marzo de 2023). *Gracias a las gestiones del ministro de defensa y del interior han sido liberados todos los miembros de la policía [trino]*. <https://twitter.com/petrogustavo/status/1631780933404696576>
- Petro Urrego, G. y Márquez Mina, F. (2022a). *Programa de Gobierno. Colombia Potencia Mundial de la Vida*. <https://gustavopetro.co/programa-de-gobierno/temas/>
- Petro Urrego, G. y Márquez Mina, F. (2022b). *Programa de Política Internacional. Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022*. <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/Programa%20Politica%20Internacional%20PH%20Diagramada.pdf>
- Plazas, N. (28 de septiembre de 2019). El presidente colombiano, en una controversia por fotos presentadas ante la ONU. *France 24*. <https://www.france24.com/es/20190928-presidente-colombiano-polemica-fotos-onu>

Portafolio (10 de diciembre de 2022). *El enfrentamiento político tras postura de Petro sobre Pedro Castillo*. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/peru-postura-de-petro-frente-a-pedro-castillo-desato-un-enfrentamiento-politico-575430>

Portafolio (16 de diciembre de 2022). *Colombia y Venezuela presentarán 16 proyectos bilaterales a la CAF*. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/colombia-y-venezuela-presentaran-16-proyectos-bilaterales-a-la-caf-575719>

Portafolio (4 de febrero de 2023). *Colombia y Venezuela firman acuerdo de inversión transfronteriza*. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/colombia-y-venezuela-firman-acuerdo-de-inversion-transfronteriza-577969>

Portafolio (18 de febrero de 2023). *Declaran a Petro 'persona non grata' en Perú: qué consecuencias habrá*. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/gustavo-petro-consecuencias-de-que-hayan-declarado-al-presidente-persona-non-grata-en-peru-578661>

Portafolio (20 de abril de 2023). *Las conclusiones y propuestas de la reunión Petro - Biden*. <https://www.portafolio.co/internacional/petro-y-biden-las-conclusiones-de-su-visita-581734>

Portafolio (26 de abril de 2023). *Presidente Petro pone fin a la colación política con los partidos*. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/presidente-petro-pone-fin-a-coalicion-politica-con-partidos-581992>

Presidencia de la República (2000). *Decreto 274, por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80358>

Presidencia de la República (7 de agosto de 2010). *Discurso del presidente Juan Manuel Santos Calderón*. http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx

Presidencia de la República (2016). *Decreto 869, por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se*

dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=71993>

Presidencia de la República (7 de agosto de 2018). *El Pacto por Colombia. Discurso de posesión del presidente de la República, Iván Duque Márquez.* <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/El-Pacto-por-COLOMBIA-Discurso-de-Posesion-del-Presidente-de-la-Republica-Ivan-Duque-Marquez.aspx>

Presidencia de la República (10 de marzo de 2019). *Abecé / Decisión de objeciones sobre la Ley Estatutaria de la Justicia Especial para la Paz (JEP).* <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190310-Abece-Decision-de-objeciones-sobre-la-Ley-Estatutaria-de-la-Justicia-Especial-para-la-Paz-JEP.aspx>

Presidencia de la República (27 de febrero de 2020). *'No puede haber sesgos': dijo el presidente Duque sobre informe de la Comisionada de Derechos Humanos.* <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/No-puede-haber-sesgos-dijo-Presidente-Duque-sobre-informe-de-la-Comisionada-de-Derechos-Humanos-de-la-ONU-200227.aspx>

Presidencia de la República (21 de septiembre de 2021). *Discurso del presidente de la República de Colombia, Iván Duque Márquez, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en el periodo 76° de sesiones ordinarias.* <https://nuevayork-onu.mision.gov.co/newsroom/news/discurso-del-presidente-la-republica-colombia-ivan-duque-marquez-ante-la-asamblea>

Presidencia de la República (2022). *Informe de empalme entre gobiernos nacionales.* <https://img.lalr.co/cms/2022/07/26223430/Informe-de-Empalme-2018-2022-DAPRE.pdf>

Presidencia de la República (7 de agosto de 2022). *Palabras del presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, al tomar posesión como Jefe de Estado.* <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/palabras-presidente-republica-gustavo-petro-urrego-tomar-posesion-jefe-estado>

Presidencia de la República (29 de agosto de 2022). *Palabras del presidente Gustavo Petro en la XXII Reunión del Consejo Presidencial Andino*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-XXII-Reunion-del-Consejo-Presid-220829.aspx>

Presidencia de la República (13 de septiembre de 2022). *Palabras del presidente Gustavo Petro en la posesión de los embajadores de Colombia en la OEA, ONU, Argentina, Uruguay, Guatemala y Nicaragua*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-posesion-de-los-Embajadores-220914.aspx>

Presidencia de la República (20 de septiembre de 2022). *Discurso del presidente Gustavo Petro ante la 77ª Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas – ONU*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Discurso-del-Presidente-Gustavo-Petro-ante-la-77-Asamblea-General-de-la-Org-220920.aspx>

Presidencia de la República (26 de septiembre de 2022). *Palabras del presidente Gustavo Petro en la reapertura de la frontera entre Colombia y Venezuela*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-reapertura-de-la-frontera-entre-220926.aspx>

Presidencia de la República (4 de noviembre de 2022). *Palabras del presidente Gustavo Petro al sancionar norma que prorroga la Ley 418, que permitirá conquistar el sueño de la Paz Total*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-al-sancionar-norma-que-prorroga-la-Le-221104.aspx>

Presidencia de la República (9 de noviembre de 2022). *Palabras del presidente Gustavo Petro en el Instituto de Estudios Políticos de París, Sciences Po*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-el-Instituto-de-Estudios-Politicos-221109.aspx>

Presidencia de la República (11 de noviembre de 2022). *Palabras del presidente Gustavo Petro en la Quinta Reunión Anual del Foro de París sobre la Paz*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-quinta-reunion-anual-del-Foro-221124.aspx>

Presidencia de la República (25 de noviembre de 2022). *Palabras del presidente Gustavo Petro en la ceremonia de nombramiento como Huésped Distinguido de la Ciudad de México*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-ceremonia-de-nombramiento-como-221125.aspx>

Presidencia de la República (6 de enero de 2023). *Palabras del presidente Gustavo Petro en la posesión de los embajadores de Colombia ante el Reino de los Países Bajos, la República del Paraguay y el Reino de Bélgica*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-posesion-de-los-embajadores-de-230106.aspx>

Presidencia de la República (9 de enero de 2023a). *Declaración del presidente Gustavo Petro al término de la reunión con el presidente de Chile, Gabriel Boric*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Declaracion-del-Presidente-Gustavo-Petro-al-termino-de-la-reunion-con-el-230109.aspx>

Presidencia de la República (9 de enero de 2023b). *Palabras del presidente Gustavo Petro durante su visita al Palacio Consistorial de la municipalidad de Santiago de Chile y entrega de las llaves como huésped ilustre*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-durante-su-visita-al-Palacio-Consisto-230109.aspx>

Presidencia de la República (18 de enero de 2023). *Palabras del presidente Gustavo Petro en la sesión 'Liderando la carga a través de la nueva normalidad de la tierra' en el marco del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés)*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente->

[Gustavo-Petro-en-la-sesion-Liderando-la-carga-a-tra-230118.aspx](#)

Presidencia de la República (24 de enero de 2023a). *Palabras del presidente Gustavo Petro en la VII Cumbre de Jefes de Estado de la CELAC*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-VII-Cumbre-de-Jefes-de-Estado-230124.aspx>

Presidencia de la República (24 de enero de 2023b). *Presidente Petro pidió en Cumbre de Celac fortalecer Sistema Interamericano de DD.HH., tratado regional de migración y mecanismo contra el hambre*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Presidente-Petro-pidio-en-Cumbre-de-Celac-fortalecer-Sistema-Interamericano-230124.aspx>

Presidencia de la República (31 de enero de 2023). *Palabras del presidente Gustavo Petro en la apertura del XI Gabinete Binacional Ecuador-Colombia*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-apertura-del-XI-Gabinete-Binaci-230131.aspx>

Presidencia de la República (10 de febrero de 2023). *Palabras del presidente Gustavo Petro Urrego en la ceremonia de posesión de seis embajadores de Colombia en el exterior*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-Urrego-en-la-ceremonia-de-posesion-de-seis-embajadores-de-Colombia-230210.aspx>

Presidencia de la República (14 de febrero de 2023). *Palabras del presidente Petro en el acto de socialización y pedagogía de las políticas del Gobierno del Cambio*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-presidente-Gustavo-Petro-en-el-acto-de-socializacion-y-pedagogia-de-las-politicas-del-Gobierno-230214.aspx>

Presidencia de la República (27 de febrero de 2023). *Intervención del señor presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, en el Segmento de Alto Nivel del 52º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos*. <https://petro.presidencia.gov>

co/prensa/Paginas/Intervencion-del-Senor-Presidente-de-la-Republica-Gustavo-Petro-Urrego-en-el-Segmento-de-Alto-Nivel-del-52-230227.aspx

Prys, M. (2010). Hegemony, Domination, Detachment: Differences in Regional Powerhood. *International Studies Review*, 12(4), 479-504.

Pulzo (29 de agosto de 2022). *A Gustavo Petro lo metieron en debate presidencial de Brasil, donde hubo ataque machista*. <https://www.pulzo.com/mundo/gustavo-petro-brasil-como-metieron-debate-presidencial-que-paso-alli-PP1808656>

Quesada, D. (4 de septiembre de 2022). El contacto secreto entre Petro y Maduro. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2022-09-04/el-contacto-secreto-entre-petro-y-maduro.html>

Quesada, D. (24 de septiembre de 2022). Petro le pide oficialmente a Maduro que regrese al sistema interamericano de justicia. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2022-09-25/petro-le-pide-oficialmente-a-maduro-que-regrese-al-sistema-interamericano-de-justicia.html>

Quesada, J. D. (20 de octubre de 2022). EE UU advierte a Petro del peligro de caer en manos de China: "Agarrar su dinero se acaba pagando". *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2022-10-20/ee-uu-advierte-a-petro-del-peligro-de-caer-en-manos-de-china-agarrar-su-dinero-se-acaba-pagando.html>

Quesada, J. D. (7 de noviembre de 2022). Petro en la COP27: "es la hora de la humanidad y no de los mercados". *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2022-11-07/petro-en-la-cop-27-es-la-hora-de-la-humanidad-y-no-la-de-los-mercados.html>

Quiroga, L. (24 de febrero de 2023). Gas venezolano no cumple requisitos ambientales para ser importado. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/gas-venezolano-no->

cumple-requisitos-ambientales-y-tecnicos-para-ser-importado-colombia-578972

Radio 3 (7 de mayo de 2022). *Lula: "Vamos a fortalecer el Mercosur, la Unasur, la Celac y los Brics"*. <https://radio3cadenapatagonia.com.ar/lula-vamos-a-fortalecer-el-mercosur-la-unasur-la-celac-y-los-brics/>

Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad*, (231), 79-95. Consultado el 19 de junio de 2023 en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3754_1.pdf

Reilly, S. (2018). *Direct Democracy. A Double-Edged Sword*. Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers.

Renshon, J. (2017). *Fighting for Status. Hierarchy and Conflict in World Politics*. Princeton y Oxford: Princeton University Press.

República de Colombia (1991). *Constitución Política de la República de Colombia*.

República de Colombia (2002). *Ley 742 de 2002, por medio de la cual se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5964>

República de Colombia (31 de julio de 2012). *Acto Legislativo 01 de 2012, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48679>

República de Colombia (2016). *Ley 1820 de 2016, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones*. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201820%20DEL%2030%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202016.pdf>

República de Colombia (7 de julio de 2016). *Acto Legislativo 01 de 2016, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del*

acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=75874>

República de Colombia (4 de abril de 2017). *Acto Legislativo 01 de 2017, por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80615>

República de Colombia (11 de mayo de 2017). *Acto Legislativo 02 de 2017, por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81573>

República de Colombia (23 de mayo de 2017). *Acto Legislativo 03 de 2017, por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81865>

República de Colombia (8 de septiembre de 2017). *Acto Legislativo 04 de 2017, por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83403>

República de Colombia (29 de noviembre de 2017). *Acto Legislativo 05 de 2017, por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado.* <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=73041>

República de Colombia (2022). *Ley 2272 de 2022, por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002,*

- 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197883>
- Restrepo, J. C. (23 de diciembre de 2022). Alzó vuelo el helicóptero. *Cambio*. <https://cambiocolombia.com/opinion/puntos-de-vista/alzo-vuelo-el-helicoptero>
- Restrepo, J. C. (17 de febrero de 2023). De la diplomacia del micrófono a la diplomacia del Twitter. *Cambio*. <https://cambiocolombia.com/puntos-de-vista/de-la-diplomacia-del-microfono-la-del-twitter>
- Restrepo, J. C. (10 de marzo de 2023). Ni chéveres ni divertidas. *Cambio*. <https://cambiocolombia.com/puntos-de-vista/ni-cheveres-ni-divertidas>
- Restrepo, M. (25 de abril de 2023). Revés diplomático para Petro: no hubo acuerdos en cumbre de Venezuela. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/reves-diplomatico-para-petro-no-hubo-acuerdos-en-cumbre-de-venezuela/>
- Reuters (11 de mayo de 2008). *Chávez acusa a Uribe de querer provocar una guerra*. <https://www.reuters.com/article/latinoamerica-politica-chavez-farc-sol-idLTAN1156119720080511>
- Reynoso, L. (23 de febrero de 2023). Colombia condena con dureza las últimas medidas de Ortega tras una primera respuesta tibia. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2023-02-23/colombia-ahora-si-condena-a-ortega-registra-con-repulsion-las-medidas-tomadas-por-el-jefe-de-gobierno-de-la-hermana-y-sufrida-republica-de-nicaragua.html>
- Riis, K. (2007). ¿Alternativas reales? Una comparación entre las reformas económicas implementadas por los gobiernos de Rafael Hugo Chávez Frías (1999-2006) y Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006). *Papel Político*, 12(1), 237-288.
- Rivas, F. (2 de enero de 2023). Lula a Petro: "Es usted un presidente muy joven". *El País*. <https://elpais.com/>

- internacional/2023-01-02/lula-a-petro-es-usted-un-presidente-muy-joven.html
- Roa, M. (6 de diciembre de 2022). 'No hay ninguna detención ilegal': Magistrado habla sobre la Primera Línea. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/tribunal-de-bogota-dice-que-no-hay-capturas-ilegales-de-la-primera-linea-723710>
- Roberts, K. (1999). El neoliberalismo y la transformación del populismo en América Latina. El caso peruano. En M. Mackinnom, y M. Petrone (eds.), *Populismo y neopopulismo en América Latina, el problema de la Cenicienta* (pp. 375-407). Buenos Aires: Eudeba.
- Rodríguez, J. (8 de agosto de 2022). Colombia podría olvidar los valores occidentales y hacer parte del eje chino y ruso: Paloma Valencia. *RCN Radio*. <https://www.rcnradio.com/politica/colombia-podria-olvidar-los-valores-occidentales-y-hacer-parte-del-eje-chino-y-ruso-paloma>
- Rodríguez, M. (10 de septiembre de 2022). Descarbonización de la economía. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/manuel-rodriguez-becerra/columna-de-manuel-rodriguez-becerra-descarbonizacion-de-la-economia-701526>
- Ross, R. S. (2019). On the Fungibility of Economic Power: China's Economic Rise and the East Asian Security Order. *European Journal of International Relations*, 25(1), 302-327.
- Rueda, M. I. (23 de octubre de 2022). Ave Cesar. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/maria-isabel-rueda/columna-de-maria-isabel-rueda-ave-cesar-711825>
- Sáenz, J. (20 de agosto de 2022). ¿Qué pasaría si Colombia deja de explorar y producir gas natural? *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/economia/macroeconomia/que-pasaria-si-colombia-deja-de-explorar-y-producir-gas-natural/>
- Salazar, D. (3 de octubre de 2022). Los millonarios planes de empresas de fertilizantes en Colombia en pulso con Monómeros. *Bloomberg Línea*. <https://www.bloomberglinea.com/2022/10/03/las-empresas-que-agitan-negocio-de-fertilizantes-colombiana-en-pulso-con-monomeros/>

- Salazar, D. (11 de octubre de 2022). China, mayor inversor asiático en Colombia, se acerca a Petro con proyectos clave. *Bloomberg Línea*. <https://www.bloomberglinea.com/2022/10/11/china-mayor-inversor-asiatico-en-colombia-se-acerca-a-petro-con-proyectos-clave/>
- Samon, C. (10 de agosto de 2022). Perú impulsará una CAN descentralizada con énfasis en lo social. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/agencias/2022/08/10/peru-impulsara-una-can-descentralizada-con-enfasis-en-lo-social/>
- Samper, D. (4 de diciembre de 2022). Mentiras y utopías. *Cambio*. <https://cambiocolombia.com/opinion/los-danieles/mentiras-y-utopias>
- Sánchez, F. B. (2021). La doctrina Duque y el diálogo con Trump. En E. Pastrana y S. Reith (eds.), *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus dos primeros años* (pp. 375-416). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2021/05/IVAN-DUQUE-ID-CRIES-WEB-03-Marzo-2021.pdf>
- Sánchez, F. y Campos, S. (2019). La política exterior de Santos: estrategia y diplomacia por la paz. *Oasis*, (29), 81-104.
- Santaeulalia, I. (15 de febrero de 2023). Petro resucita el discurso que lo llevó al poder para movilizar a los suyos. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2023-02-15/petro-resucita-el-discurso-que-lo-llevo-al-poder-para-movilizar-a-los-suyos.html>
- Santos, D. (26 de febrero de 2023). ¿Cómo vencer la narrativa de Gustavo Petro en redes? *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/diego-santos/como-vencer-la-narrativa-de-gustavo-petro-en-redes-columna-diego-santos-745370>
- Santos, V. (12 de febrero de 2023). Lo bueno, lo malo y lo feo. *Cambio*. <https://cambiocolombia.com/puntos-de-vista/lo-bueno-lo-malo-y-lo-feo>
- Schenoni, L. L. y Malamud, A. (2021). Sobre la Creciente Irrelevancia de América Latina. *Nueva Sociedad*, (291), 66-79.

- Schramm, M. y Stark, A. (2020). Peacemakers or Iron Ladies? A Cross-National Study of Gender and International Conflict. *Security Studies*, 29(3), 515-548.
- Schuegraf, M. (s.f.). Bienvenidos a la Embajada de Alemania en Bogotá. *Embajada de Alemania en Bogotá - Ministerio Federal de Relaciones Exteriores*. <https://bogota.diplo.de/co-es>
- Schumpeter, J. A. (1994). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Londres: Taylor & Francis.
- Semana (16 de agosto de 2010). *Corte Constitucional le dijo no al acuerdo militar con Estados Unidos*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/corte-constitucional-dijo-no-acuerdo-militar-estados-unidos/120641-3>
- Semana (7 de noviembre de 2010). *Santos dice que Chávez es "su nuevo mejor amigo"*. Semana. <https://www.semana.com/mundo/articulo/santos-dice-chavez-su-nuevo-mejor-amigo/124284-3/>
- Semana (12 de diciembre de 2016). *Consejo de Estado dice que hubo "engaño generalizado" en campaña del No en el Plebiscito*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/consejo-de-estado-reconoce-que-hubo-engano-generalizado-en-campana-del-no-al-plebiscito/510010/>
- Semana (29 de mayo de 2019). *Duque acata decisión de la Corte sobre objeciones, pero con rebeldía*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/presidente-duque-acata-decision-de-la-corte-sobre-objeciones-a-la-jep/617488/>
- Semana (31 de julio de 2019). *Este es el balance de la visita de Duque a China*. <https://www.semana.com/inversionistas/articulo/cual-es-el-balance-economico-y-comercial-de-la-visita-de-duque-a-china/274969/>
- Semana (24 de octubre de 2021). *"De Santos pienso que es un traidor": Rafael Nieto*. <https://www.semana.com/semana-tv/semana-el-debate/articulo/de-santos-pienso-que-es-un-traidor-rafael-nieto/202139/>

Semana (1 de noviembre de 2021). *La gira por la paz de la canciller Marta Lucía Ramírez por Europa*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-gira-por-la-paz-de-la-canciller-marta-lucia-ramirez-por-europa/202113/>

Semana (11 de febrero de 2022). *"Cobardes": Maduro arremetió contra Petro, Boric y otros líderes de izquierda suramericanos*. <https://www.semana.com/mundo/articulo/cobardes-maduro-arremetio-contra-petro-boric-y-otros-lideres-de-izquierda-suramericanos/202229/>

Semana (12 de marzo de 2022). *Boric y Petro celebran posesión del presidente de Chile con corazón de la Colombia Humana*. <https://www.semana.com/confidenciales/articulo/boric-y-petro-celebran-posesion-del-presidente-de-chile-con-corazon-de-la-colombia-humana/202255/>

Semana (27 de marzo de 2022). *Rusos estarían alquilando cuentas de ahorro en Colombia para ingresar dinero y desestabilizar el orden público*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/rusos-estarian-alquilando-cuentas-de-ahorro-en-colombia-para-ingresar-dinero-y-financiar-grupos-para-desestabilizar-el-orden-publico/202213/>

Semana (14 de julio de 2022). *El contundente guiño del gobierno de Vladimir Putin a Gustavo Petro, ¿de qué se trata?* <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-contundente-guino-de-rusia-a-gustavo-petro-de-que-se-trata/202228/>

Semana (29 de agosto de 2022). *"Bienvenido, hermano Gustavo Petro": el saludo del presidente de Perú, Pedro Castillo*. <https://www.semana.com/mundo/articulo/bienvenido-hermano-gustavo-petro-el-saludo-del-presidente-de-peru-pedro-castillo/202214/>

Semana (20 de septiembre de 2022). *Vladimir Putin elogia a Gustavo Petro y dice que Colombia es un "prometedor socio de Rusia en América Latina"*. <https://www.semana.com/politica/articulo/atencion-vladimir-putin-elogia-a-gustavo-petro-y-dice-que-colombia-es-un-prometedor-socio-de-rusia-en-america-latina/202221/>

- Semana (4 de octubre de 2022). *"Condenamos enérgicamente casos denunciados de tortura": Colombia agudiza su postura por invasión de Rusia a Ucrania*. <https://www.semana.com/politica/articulo/condenamos-energicamente-casos-denunciados-de-tortura-colombia-agudiza-su-postura-por-invasion-de-rusia-a-ucrania/202208/>
- Semana (4 de noviembre de 2022). *La Cámara de Comercio Colombo Americana expuso cuál es "el riesgo que enfrenta Colombia" tras la aprobación de la reforma tributaria*. <https://www.semana.com/economia/macroeconomia/articulo/la-camara-de-comercio-colombo-americana-expuso-cual-es-el-riesgo-que-enfrenta-colombia-tras-la-aprobacion-de-la-reforma-tributaria/202250/>
- Semana (28 de marzo de 2023). *Gobierno reactiva la compra de aviones de combate para la Fuerza Aérea: esta es la millonada que se pagará*. <https://www.semana.com/politica/articulo/gobierno-reactiva-la-compra-de-aviones-de-combate-para-la-fuerza-aerea-esta-es-la-millonada-que-se-pagara/202316/>
- Semana (1 de mayo de 2023). *'Balconazo' de Petro: este fue el discurso del mandatario en su primer Día del Trabajador como presidente*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/balconazo-de-petro-este-fue-el-discurso-del-mandatario-en-su-primer-dia-del-trabajador-como-presidente/202341/>
- Shih, C. (1988). National Role Conception as Foreign Policy Motivation: The Psychocultural Bases of Chinese Diplomacy. *Political Psychology*, 9(4), 599-631.
- Silva, G. (11 de septiembre de 2022). La democracia como estorbo. *Cambio*. <https://cambiocolombia.com/opinion/puntos-de-vista/la-democracia-como-estorbo>
- Silva, G. (7 de noviembre de 2022). Ahora la libertad de prensa. *Cambio*. <https://cambiocolombia.com/opinion/puntos-de-vista/ahora-la-libertad-de-prensa>
- Silva, G. (8 de enero de 2023). Aviones, mentiras y seguridad nacional. *Cambio*. <https://cambiocolombia.com/articulo/poder/aviones-mentiras-y-seguridad-nacional>

- Silva, G. (27 de marzo de 2023). El túnel del tiempo. *Cambio*. <https://cambiocolombia.com/puntos-de-vista/el-tunel-del-tiempo>
- Silva, G. (1 de mayo de 2023). La revolución de octubre. *Cambio*. <https://cambiocolombia.com/puntos-de-vista/la-revolucion-de-octubre>
- Singer, J. D.; Bremer, S. y Stuckey, J. (1972). Capability Distribution, Uncertainty, and Major Power War, 1820-1965 (sexta versión). En B. Russett (ed.), *Peace, War, and Numbers* (pp. 19-48). Beverly Hills: SAGE.
- Sislin, J. (1994). Arms as Influence: The Determinants of Successful Influence. *Journal of Conflict Resolution*, 38(4), 665-689.
- Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, SNARIV, Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2022). *Noveno Informe al Congreso*. <https://www.camara.gov.co/noveno-informe-comision-de-seguimiento-y-monitoreo-a-la-implementacion-de-la-ley-de-victimas-y>
- Slaughter, A.-M. (2017). *The Chessboard and the Web. Strategies of Connection in a Networked World*. New Haven: Yale University Press.
- Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI (2023). *Military Expenditure Database*. <https://milex.sipri.org/sipri>
- Suárez, A.; García, R. y Madhani, A. (20 de abril de 2023). Biden y Petro se reúnen en medio de diferencias políticas. *Los Angeles Times*. <https://www.latimes.com/espanol/eeuu/articulo/2023-04-20/biden-y-petro-se-reunen-en-medio-de-diferencias-politicas>
- Taggart, P. (2002). Populism and the Pathology of Representative Politics. En Y. Mény y Y. Surel (eds.), *Democracies and the Populist Challenge* (pp. 62-80). Chippenham: Palgrave.
- Tarapués, D. (25 de septiembre de 2017). El narcotráfico como delito político: ¿desatino o condición para el posconflicto? *Razón*

- Pública*. <https://razonpublica.com/el-narcotrafico-como-delito-politico-desatino-o-condicion-para-el-posconflicto/>
- Tavares, R. (2004). Contribution of Macro-Regions to the Construction of Peace: A Framework for Analysis. *Journal of International Relations and Development*, 7(1), 24-47.
- Thahir Silva, S. (s.f.). China-Colombia, Gustavo Petro y el vivir sabroso. *Desde Abajo*. <https://www.desdeabajo.info/ediciones/edicion-no295/china-colombia-gustavo-petro-y-el-vivir-sabroso/>
- The Economist (11 de febrero de 2023). *Can Colombia's mercurial president bring "total peace"?* <https://www.economist.com/the-americas/2023/02/08/can-colombias-mercurial-president-bring-total-peace>
- Thies, C. G. (2001). A Social Psychological Approach to Enduring Rivalries. *Political Psychology*, 22(4), 693-725.
- Thies, C. G. (2012). International Socialization Processes vs. Israel National Role Conceptions: Can Role Theory Integrate IR Theory and Foreign Policy Analysis? *Foreign Policy Analysis*, 8(1), 25-46.
- Thies, C. G. (2017a). Role Theory and Foreign Policy. En R. A. Denmark y R. Marlin-Bennet, (eds.), *The International Studies Encyclopedia*. Blackwell Publishing. <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780191842665.001.0001/acref-9780191842665-e-0333?rskey=8XO4Go&result=1>
- Thies, C. G. (2017b). Role Theory and Foreign Policy Analysis in Latin America. *Foreign Policy Analysis*, 13(3), 662-681. <https://doi.org/10.1111/fpa.12072>
- Thomson, E. (8 de noviembre de 2022). 6 ways Russia's invasion of Ukraine has reshaped the energy world. *World Economic Forum*. <https://www.weforum.org/agenda/2022/11/russia-ukraine-invasion-global-energy-crisis/>
- Tickner, A. B. y Monroy, M. C. (2022). Política exterior de Colombia: más allá de los lugares comunes. *Desafíos*, (34 especial), 1-13.

- Tickner, A. B., Pardo, Ó. y Beltrán, D. (2006). *¿Qué diplomacia necesita Colombia? Situación, diagnóstico y perspectivas de la carrera diplomática y el servicio exterior*. Bogotá: Uniandes Ediciones.
- Torrado, S. (23 de febrero de 2023). Roy Barreras: "Si se aprobara la reforma a la salud de la ministra Corcho, tendríamos una crisis inmanejable". *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2023-02-23/roy-barreras-si-se-aprobara-la-reforma-a-la-salud-de-la-ministra-corcho-tendriamos-una-crisis-inmanejable.html>
- Torrado, S. y Reynoso, L. (19 de enero de 2023). La ministra de Minas reitera que no se firmarán nuevos contratos de exploración de petróleo y gas. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2023-01-19/la-ministra-de-minas-reitera-que-no-se-firmaran-nuevos-contratos-de-exploracion-de-petroleo-y-gas.html>
- Torres, C. (22 de febrero de 2023). Chile ya es miembro pleno del Acuerdo Transpacífico. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/02/22/chile-ya-es-miembro-pleno-del-acuerdo-transpacifico/>
- Torres, M. C. (17 de febrero de 2020). Desde Venezuela se manipularon marchas en Colombia para generar violencia: John Müller. *La FM*. <https://www.lafm.com.co/colombia/desde-venezuela-se-manipularon-marchas-en-colombia-para-generar-violencia-john-muller>
- Torres, J. y García, M. (20 de febrero de 2023). Roy Barreras: 'Carolina Corcho es una ministra ideologizada y no escucha'. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/roy-barreras-habla-de-la-reforma-de-salud-y-arremete-contra-ministra-corcho-743259>
- Touraine, A. (1999). Las políticas nacional-populares. En M. L. Mackinnon y M. A. Petrone (eds.), *Populismo y neopopulismo en América Latina, el problema de la Cenicienta* (pp. 329-359). Buenos Aires: Eudeba.
- Trejo, M. (2006). El Militarismo, autoritarismo y populismo en Venezuela. *Provincia*, (número especial), 313-339.

- Triana, S. (1 de marzo de 2023). La desaprobación de Gustavo Petro ya es mayor que su popularidad. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2023-03-01/la-desaprobacion-de-gustavo-petro-ya-es-mayor-que-su-popularidad.html>
- Triana, S. y Lewin, J. E. (2 de marzo de 2023). El Consejo de Estado suspende el decreto con el que Petro podía definir las tarifas de la energía. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2023-03-03/el-consejo-de-estado-suspende-el-decreto-con-el-que-petro-podia-definir-las-tarifas-de-la-energia.html>
- Unión de Funcionarios de Carrera Diplomática y Consular, UNIDIPLO [@unidiplo]. (24 de enero de 2023). *En el hilo a continuación explicamos en 20 puntos por qué nos preocupa profundamente el proyecto de resolución para el concurso* [trino]. <https://twitter.com/unidiplo/status/1618046853693730816>
- Uprimny, R. y Sánchez, N. (14 de agosto de 2011). Ley de Víctimas: avances, limitaciones y retos. *Dejusticia*. <https://www.dejusticia.org/ley-de-victimas-avances-limitaciones-y-retos/>
- U.S. Department of State (15 de junio de 2022). *Secretario de Estado Antony J. Blinken y presidente de Colombia, Iván Duque Márquez, durante la celebración por el bicentenario de las relaciones entre EE. UU. y Colombia*. <https://www.state.gov/translations/spanish/secretario-de-estado-antony-j-blinken-y-presidente-de-colombia-ivan-duque-marquez-durante-la-celebracion-por-el-bicentenario-de-las-relaciones-entre-ee-uu-y-colombia/>
- U.S. Department of State (3 de octubre de 2022). *Secretary Antony J. Blinken and Colombian President Gustavo Petro at a Joint Press Availability*. <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-colombian-president-gustavo-petro-at-a-joint-press-availability/>
- Valero, D. (22 de mayo de 2013). 'La Alianza abre horizontes casi ilimitados de integración': Santos. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12817568#:~:text=El%20presidente%20Juan%20Manuel%20>

Santos%20le%20afirm%C3%B3%20a,y%20m%C3%A1s%20%E2%80%9Cprofundos%20y%20duraderos%E2%80%9D%20hacia%20el%20futuro

Vargas, M. (6 de junio de 2012). Alianza del Pacífico sería el noveno bloque económico más grande del mundo. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/alianza-del-pacifico-seria-el-noveno-bloque-economico-mas-grande-del-mundo-2012307>

Vargas, M. (15 de octubre de 2022). ¿'Quo vadis', Petro? *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/mauricio-vargas/columna-de-mauricio-vargas-quo-vadis-petro-710178>

Vargas, M. (12 de noviembre de 2022). No hagan esa tontería. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/mauricio-vargas/columna-de-mauricio-vargas-no-hagan-esa-tonteria-717286>

Vargas, M. (26 de noviembre de 2022). Destruir no es cambiar. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/mauricio-vargas/columna-de-mauricio-vargas-destruir-no-es-cambiar-721046>

Vargas, M. (11 de febrero de 2023). Inflación y desempleo. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/mauricio-vargas/columna-de-mauricio-vargas-inflacion-y-desempleo-741361>

Vargas Lleras, G. (5 de marzo de 2023). Líneas rojas, azules y verdes. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/german-vargas-lleras/columna-de-german-vagas-lleras-lineas-rojas-azules-y-verdes-747254>

Vargas Lleras, G. (7 de mayo de 2023). El balconazo. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/german-vargas-lleras/columna-de-german-vargas-lleras-el-balconazo-765987>

Vargas, N. (15 de octubre de 2022). Colombia ocupa el puesto seis entre países que emiten más CO2 en América Latina. *La República*. <https://www.larepublica.co/globoeconomia/>

[colombia-ocupa-el-puesto-seis-entre-paises-que-emiten-mas-co2-en-america-latina-3470382](#)

- Vargas, N. (15 de enero de 2023). Presidente Gustavo Petro anunció reforma al Código Minero y revisión de "titulación". *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/el-presidente-gustavo-petro-anuncia-proyecto-de-reforma-para-el-codigo-minero-3523299>
- Vargas Riaño, D. A. (4 de septiembre de 2022). "Colombia no es petróleo, no es carbón, es agua": Cómo fue el primer encuentro de Petro con el sector minero. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/negocios/presidente-de-colombia-gustavo-petro-que-le-dijo-a-mineros-en-congreso-acm-LL18570092>
- Vargas, S. (7 de agosto de 2022). Brasil espera seguir impulsando los temas comerciales con gobierno de Gustavo Petro. *W Radio*. <https://www.wradio.com.co/2022/08/07/brasil-espera-seguir-impulsando-los-temas-comerciales-con-gobierno-de-gustavo-petro/>
- Varsky, J. P. (11 de septiembre de 2019). En 11 segundos un avión militar puede llegar a Bogotá, amenaza líder chavista. *CNN*. <https://cnnespanol.cnn.com/video/avion-militar-amenaza-bogota-chavismo-perspectivas-buenos-aires-cnnee/>
- Velosa, E. (2019). A Tale of Should Be but Is Not: The Political and Economic Drivers of Limited Chinese Investments in Colombia. *Journal of Chinese Political Science*, 24(4), 643-663.
- Velosa, E. (2020a). *Formalizing Roles to Assess Extra Regional Powers' Influence on Foreign Policy: South America, China, and the United States, 1990-2015*. Tesis de Doctorado en Ciencias Económicas y Sociales, Universität Hamburg, Hamburgo. <https://ediss.sub.uni-hamburg.de/handle/ediss/8827>
- Velosa, E. (2020b). Los roles de Colombia. En E. Pastrana Buelvas, S. Reith y F. Cabrera Ortiz (eds.), *Identidad e intereses nacionales de Colombia* (pp. 155-181). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer y Escuela Superior de Guerra.

- Vera, L. (2018). ¿Cómo explicar la catástrofe económica venezolana? *Nueva Sociedad*, (274). <https://nuso.org/articulo/como-explicar-la-catastrofe-economica-venezolana/>
- Vieira, E. (2011). Dificultades de la participación de Colombia en los procesos de integración. En D. Cardona (ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 145-178). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia, Fescol.
- Vilas, C. (1988). El populismo latinoamericano: un enfoque estructural. *Desarrollo Económico*, 28(111), 323-352.
- Villamizar, M. A. (8 de febrero de 2023). Petro, ¿agitador o negociador? *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2023-02-08/petro-agitador-o-negociador.html>
- Vladdo (18 de octubre de 2022). Ecos de Caldon. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/vladdo/ecos-de-caldono-columna-de-vladdo-710690>
- Voz (4 de abril de 2013). "Nicolás Maduro es un baluarte del chavisno": Gloria Inés Ramírez. <http://semanariovoz.com/nicolas-maduro-es-un-baluarte-del-chavisno-gloria-ines-ramirez/>
- Walker, S. G. (2017). Role Theory as an Empirical Theory of International Relations: From Metaphor to Formal Model. En *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.286>
- Warren, C. T. (2010). The Geometry of Security: Modeling Interstate Alliances as Evolving Networks. *Journal of Peace Research*, 47(6), 697-709.
- Wasserman, M. (20 de octubre de 2022). La transición energética según los expertos. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/moises-wasserman/la-transicion-energetica-qa0-segun-los-expertos-moises-wasserman-711315>
- Ways, Th. (29 de abril de 2023). Comienza la fiesta. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/thierry-ways/columna-de-thierry-ways-comienza-la-fiesta-764023>

- Weber, M. (2006). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Paderborn: Voltmedia.
- Wehner, L. E. (2016). Inter-Role Conflict, Role Strain and Role Play in Chile's Relationship with Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, 35(1), 64-77.
- Wehner, L. E. y Thies, C. G. (2014). Role Theory, Narratives, and Interpretation: The Domestic Contestation of Roles. *International Studies Review*, 16(3), 411-436.
- Wehner, L. E. y Thies, C. G. (2021). Leader Influence in Role Selection Choices: Fulfilling Role Theory's Potential for Foreign Policy Analysis. *International Studies Review*, 23(4), 1424-1441.
- Weyland, K. (2001). Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics. *Comparative Politics*, 34(1), 1-22.
- Wiarda, H. J. (1985). ¿Se puede exportar la democracia? La búsqueda de la democracia en la política norteamericana para América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 7(1), 85-111.
- Wish, N. B. (1980). Foreign Policy Makers and Their National Role Conceptions. *International Studies Quarterly*, 24(4), 532-554.
- Wolf, R. (2019). Taking interaction seriously: Asymmetrical roles and the behavioral foundations of status. *European Journal of International Relations*, 25(4), 1186-1211. <https://doi.org/10.1177/1354066119837338>

Política exterior colombiana: la agenda de Gustavo Petro
se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 2023 en los talleres de
Opciones Gráficas Editores Ltda., en la ciudad de Bogotá, D.C., Colombia.

Somos una empresa responsable con el medio ambiente.

La Konrad Adenauer Stiftung (KAS) es una fundación política alemana allegada a la Unión Demócrata Cristiana (CDU).

Para la Fundación Konrad Adenauer, la principal meta de trabajo es el fortalecimiento de la democracia en todas sus dimensiones. De esta forma, las personas son el punto de partida para la justicia social, la democracia en libertad y una economía sostenible. Por ello fomenta el intercambio y la relación entre las personas que asumen su responsabilidad social, y desarrolla redes activas en los ámbitos de la política, la economía y la sociedad, acompañadas siempre de su conocimiento político y organizativo.

A través de sus 111 oficinas y proyectos en más de 120 países, la KAS contribuye por iniciativa propia a fomentar la democracia, el Estado de derecho y la economía social de mercado. Para consolidar la paz y la libertad, apoya el continuo diálogo sobre política exterior y seguridad, así como el intercambio entre las diversas culturas y religiones para que Alemania pueda cumplir con su creciente responsabilidad en el mundo.

El ascenso de Gustavo Petro Urrego, con su historia de vida y las ideas que profesa, a la Presidencia de Colombia en agosto de 2022 ha supuesto una ruptura con la tradición política del país. Desde lo doméstico, el candidato Petro logró aunar a distintas fuerzas sociales y con esto conformó una mayoría electoral que, en su tercer intento, pudo derrotar a los partidos y a la clase política tradicionales. Esta victoria tuvo efectos internacionales, toda vez que Colombia se sumó a los movimientos políticos hacia la izquierda del espectro ideológico que han ocurrido en América Latina y el Caribe en los últimos años. Y lo hizo cuando el sistema internacional se enfrenta a diversas fuerzas y corrientes ideológicas que buscan sentar las bases de un orden internacional que reflejen los valores y las capacidades materiales de las principales potencias, al mismo tiempo que resalten los intereses y las identidades de aquellos actores considerados como secundarios.

Esta renovación política colombiana, que así como en el Ejecutivo también ocurrió en el Legislativo, ha tenido efectos en distintos niveles desde los mismos días de las elecciones. Incertidumbres crecientes en lo económico, en lo institucional, en lo social, en la seguridad y en otros ámbitos, han ocupado los pensamientos de sectores de la sociedad y de la comunidad internacional. Para otros, por el contrario, alivios y esperanzas alimentan una visión más positiva del gobierno de Petro, que conducirá a un relacionamiento internacional distinto del país, más asertivo y menos sumiso a las disposiciones de los poderes tradicionales.

Precisamente, la complejidad de la política exterior colombiana en los primeros meses del gobierno Petro es lo que este texto busca abordar. ¿Qué cambios en política exterior, si los ha habido, ha introducido el gobierno Petro? ¿Cuáles han sido, en lo corrido del gobierno, las principales prioridades y, al tiempo, los grandes silencios en el actuar internacional de Colombia? ¿De qué manera las estructuras y coyunturas, internacionales y domésticas, facilitan o constriñen al gobierno Petro para adelantar su agenda internacional? Con el ánimo de alimentar el debate académico y público sobre la política exterior colombiana, los autores proponen algunas respuestas a estas preguntas.